

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**KANSAINVÄLISEN KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINTASTRATEGIAN
(COMPREHENSIVE APPROACH) MAHDOLLISUUDET SUOMEN KOKONAISMAAN-
PUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN. VOIMA-
KASTA NORMIPAINETTA VAI PIENTÄ HIENOSÄÄTÖÄ?**

Diplomityö

Kapteeniluutnantti
Tuomo Mero

Yleisesikuntaupseerikurssi 54
Merisotalinja

Heinäkuu 2009

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 54	Linja Merisotalinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Tuomo Mero	
Tutkielman nimi KANSAINVÄLISEN KOKONAISSALTAISEN KRIISINHALLINTASTRATEGIAN (COMPREHENSIVE APPROACH) MAHDOLLISUUDET SUOMEN KOKONAISSALANPUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN. VOIMAKASTA NORMIPAINETTA VAI PIENTÄ HIENOSÄÄTÖÄ?	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Heinäkuu 2009	Tekstisivuja 100 Liitesivuja 1

TIIVISTELMÄ

Kansallisen kokonaissalanpuolustuksemme toimintaympäristö on kylmän sodan jälkeisellä ajalla ollut voimakkaassa muutoksessa. Globalisoituvassa maailmassa turvallisuushaasteet ja -uhat muodostavat keskinäisriippuvuuden verkoston, joiden vaikutuksiltaan laajat seuraukset iskevät lyhyillä varoitusaajoilla yhä voimakkaammin, etäämmälle ja perinteisistä valtioiden rajoista välittämättä. Kansainvälisessä toiminnassa on vakiintumassa käsitteellisellä tasolla termi ”Comprehensive Approach”- kuvaamaan kokonaissaltaista lähestymistapaa uusiin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi laajan turvallisuuden käsiteympäristössä. Miten tämä käsite ymmärretään Suomelle keskeisimpien toimijoiden, eli Euroopan Unionin, Yhdistyneiden Kansakuntien, Naton, Yhdysvaltojen tai vaikkapa Pohjoismaiden osalta? Kansallisen varautumisemme päämäärä on kuitenkin säilynyt vuosien saatossa samana. Sen tehtävänä on ollut varmistaa ja ylläpitää yhteiskuntamme elintärkeät toiminnot kaikissa tilanteissa kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi sekä valtion toimintakyvyn säilyttämiseksi. Varautumisemme kulmakiveksi on vuosikymmenten kuluessa muotoutunut kokonaissalanpuolustuksen konsepti, jonka avulla kaikki tärkeimmät kansalliset voimavaramme on kyetty keskittämään kohti yhteistä päämäärää kriisitilanteesta selviämiseksi sekä on estetty pienen valtion rajallisten resurssien päällekkäinen kehittäminen tai käyttö.

Suomen kriisivalmiuden nykytila ja tulevaisuus on kuitenkin yhä tiiviimmin sidoksissa kansainväliseen kehitykseen. Syrjäinen sijaintimme, riippuvuus ulkomaankaupasta pitkine kuljetusyhteyksineen, talouden kasvava integraatio, sähköisen viestinnän kehitys, teknologinen kustannusten kasvu sekä erikoistumisen vaatimus lisäävät jatkuvasti alttiuttamme erilaisille häiriöille ja lisäävät varautumisen kokonaisskustannuksia. Myös luonnon ääri-ilmiöiden voimistuminen, energiariippuvuuden lisääntyminen sekä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden luonteen muutos edellyttävät kansallisen varautumisemme perusrakenteiden aktiivista ja kehittävää tarkastelua. Tämän diplomityön keskeisenä tarkoituksena on löytää ja tunnistaa konstruktivismin teorian viitekehityksessä niitä kansainvälisen kehityksen trendejä ja muutospaineita, jotka mahdollistavat oman kansallisen kokonaissalanpuolustuksen mallimme kehittämisen. Samalla Suomelle tarjoutuu mahdollisuus vaikuttaa aktiivisella omalla toiminnallaan ja osaamisellaan kansainväliseen kehitykseen sekä verkottumalla hyödyntää globaalia osaamis-pääomaa. Esimerkkeinä tästä onnistuneesta kaksisuuntaisesta vaikuttamisesta esitellään tässä tutkimustyössä Suomen toiminta monikansallisessa suorituskykyjen kehittämis-toiminnassa (MNE- eksperimentaatio-sarja) sekä merivalvonta- alalla toteutettu monenvälinen yhteistyö.

Comprehensive Approach -lähestymistapa kansainvälisenä suuntauksena aiheuttaa tämän

tutkimustyön havaintojen mukaan Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainväliselle ulottuvuudelle merkittävää normatiivista painetta. Yhdenmukaistava paine on kuitenkin nähtävä ensisijaisesti mahdollisuutena oman kansallisen varautumisemme sekä kansainvälisen toiminnan mallien kehittämiseen. Voimakasta tai radikaalia tarvetta muutokseen ei ole, sillä kokonaismaanpuolustuksemme malli sekä Comprehensive Approach -lähestymistapa saavat lähtökohtansa samoista perusteista eli tarpeesta yhdistää mahdollisimman tehokkaasti kaikki käytettävissä olevat resurssit yhtenevän päämäärän saavuttamiseksi. Molemmat suuntaukset tulee nähdä ennen kaikkea ajattelutavan, ei teknisen toteutuksen tai prosessin näkökulmasta tilanteeseen, jossa pelkästään sotilaallisin keinoin ei ole mahdollista saavuttaa annettuja tavoitteita. Työn viimeiseen asialukuun on sisälletty keskeisimmät toimenpidesuositukset kansallisen kokonaismaanpuolustuksemme mallin edelleen kehittämiseksi.

AVAINSANAT

Kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, Comprehensive Approach, YETT-strategia, kokonaismaanpuolustus, MNE5, varautuminen, kansainvälinen toiminta, laaja turvallisuus

KANSAINVÄLISEN KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINTASTRATEGIAN (COMPREHENSIVE APPROACH) MAHDOLLISUUDET SUOMEN KOKONAISMAAN- PUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN. VOIMA- KASTA NORMIPAINETTA VAI PIENTÄ HIENOSÄÄTÖÄ?

SISÄLLYSLUETTELO

1	PROLOGI.....	1
2	JOHDANTO	3
2.1	TUTKIMUKSEN TAUSTAA	4
2.2	TUTKIMUKSEN PÄÄMÄÄRÄ.....	7
2.3	TUTKIMUSONGELMA JA -LÄHESTYMISTAPA	9
2.4	TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	10
2.5	KONSTRUKTIVISMI LÄHESTYMISTAPANA SEKÄ MUU AIHEESEEN LIITTYVÄ TUTKIMUS.....	12
2.6	REALISMI – VAIHTOEHTOINEN NÄKEMYS SEKÄ KONSTRUKTIVISMIN KRITIIKKI.....	17
2.7	TUTKIMUKSEN RAJAUKSET, OLETTAMUKSET JA REUNA-AEHDOT	20
2.8	TUTKIMUSHYPOTEESEIT	24
2.9	KESKEISIMMÄT KÄSITTEET	25
2.9.1	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ KESKEISIMMISTÄ KÄSITTEISTÄ	28
3	KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KANSAINVÄISET SUUNTAUKSET – ERILAISIA PAINOTUKSIA VAI PERIAATTEELLISIA EROJA?	30
3.1	NATO JA COMPREHENSIVE APPROACH	32
3.1.1	NATO JA COMPREHENSIVE APPROACH KONSTRUKTIVISMIN NÄKÖKULMASTA	34
3.2	EUROOPAN UNIONI JA COMPREHENSIVE APPROACH	36
3.2.1	EU JA COMPREHENSIVE APPROACH KONSTRUKTIVISMIN NÄKÖKULMASTA	38
3.3	YHDISTYNEET KANSAKUNNAT JA INTEGRATED MISSIONS.....	39
3.3.1	YK:N INTEGRATED MISSIONS KONSTRUKTIVISMIN NÄKÖKULMASTA.....	41
3.4	KANSALLISET WHOLE OF GOVERNMENT- SUUNTAUKSET	43
3.4.1	KANSALLISET WHOLE OF GOVERNMENT -SUUNTAUKSET KONSTRUKTIVISMIN NÄKÖKULMASTA.....	45
3.5	MNE (MULTINATIONAL EXPERIMENT) - COMPREHENSIVE APPROACH OSANA MONIKANSALLISTA SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMISTOIMINTAA	48
3.5.1	MNE – EKSPERIMENTAATION YLEISKUVAUS	48
3.5.2	MNE5 -EKSPERIMENTAATION COMPREHENSIVE APPROACH -ERITYISPIIRTEET.....	51
3.5.3	JOHTOPÄÄTÖKSET: MNE5 – SUORITUSKYKYJEN KEHITTÄMIS- JA KOKEILUTOIMINNAN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSELLISET LIITYNTÄPINNAT: MERIVALVONTAYHTEISTYÖ ESIMERKKINÄ	52
3.5.4	MNE- COMPREHENSIVE APPROACH KANSALLISEN ULOTTUVUUDEN MUOKKAAJANA.....	54
4	KANSALLISTEN STRATEGIA-ASIAKIRJOJEN SEKÄ KANSAINVÄLISTEN TOIMIJOIDEN AIHEUTTAMA NORMIPAINEN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN	56
4.1	KANSALLINEN NORMIPAINEN	56
4.1.1	VALTIOEUVOSTON TURVALLISUUS- JA PUOLUSTUSPOLIITTINEN SELONTEKO	56
4.1.2	KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN YHTEENSOVITTAMISEN STRATEGIA	58
4.1.3	YHTEISKUNNAN ELINTÄRKEIDEN TOIMINTOJEN TURVAAMISEN STRATEGIA (YETT-S).....	58
4.1.4	SISÄISEN TURVALLISUUDEN OHJELMA	60
4.1.5	VARAUTUMISEN KÄSIKIRJA	60
4.2	KANSAINVÄLINEN NORMIPAINEN	62
4.2.1	EUROOPAN UNIONIN AIHEUTTAMA NORMIPAINEN SUOMELLE	62
4.2.2	YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN AIHEUTTAMA NORMIPAINEN SUOMELLE.....	66
4.2.3	NATON AIHEUTTAMA NORMIPAINEN SUOMELLE	70
4.2.4	MUUN KANSAINVÄLISEN YHTEISTYÖN AIHEUTTAMA NORMIPAINEN SUOMELLE	73

4.2.5	KONSTRUKTIVISTINEN WHOLE OF GOVERNMENT -LÄHESTYMISTAPA KANSALLISEN DISKURSSIN MUUTOSTEKIJÄNÄ.....	75
5	COMPREHENSIVE APPROACH – KOKONAISVALTAISEN KRIISIHALLINTASTRATEGIAN YLEISET PERIAATTEET JA HAASTEET	77
5.1	YHTEISTYÖN KULMAKIVET JA UUDEN TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN VAATIMUKSET	77
5.2	ERILAISET ORGANISAATIOKULTTUURIT – KOORDINOINTIA, INTEGROINTIA VAI JOTAIN MUUTA?	80
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET.....	84
6.1	INTEGROIVAT TOIMENPITEET: KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN SUORITUSKYVYN JA VAIKUTTAVUUDEN KASVATTAMINEN KOKONAISVALTAISEN DOKTRIININ OHJAAMANA.....	84
6.2	INTEGROIVAT TOIMENPITEET: KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN TOIMIJOIDEN YHTEINEN TILANTEENARVIO, YHDEN RAITEEN POLITIIKKA SEKÄ YETT-ETO.....	89
6.3	PÄÄTÖKSENTEON HAJAUTTAMINEN SEKÄ STRATEGINEN VIESTINTÄ OSANA YHTEISTÄ PÄÄMÄÄRÄÄ	92
6.4	KANSALLISESTI MÄÄRITETTY TAVOITETASO KRIISINHALLINTAOPERAATIOIHIN OSALLISTUMISELLE	94
7	YHDISTELMÄ JA PÄÄTÄNTÄ.....	96
7.1	YHTEENVETO	96
7.2	VASTAUKSET TUTKIMUSKYSYMYKSIIN	97
7.3	TUTKIMUSTYÖN KRITIIKKI	99
8	EPILOGI.....	100

KANSAINVÄLISEN KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINTASTRATEGIAN (COMPREHENSIVE APPROACH) MAHDOLLISUUDET SUOMEN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN. VOIMAKASTA NORMIPAINETTA VAI PIENTÄ HIENOSÄÄTÖÄ?

1 PROLOGI

Vuosi 2020:

2020-luvulle tultaessa puolustushallinto yleisesti sekä puolustusvoimat erityisesti ajautuivat sivuraitteelle Suomen kansallisten turvallisuustoimijoiden kentässä. Hallinnonala ei ole kyennyt uudistumaan riittävällä laajuudella ja näin vastaamaan muuttuneen turvallisuusympäristön, yhteistoimintaa edellyttävän keskinäisriippuvuuden sekä poliittisen päätöksenteon esittämiin haasteisiin. Kylmän sodan aikainen, puolustushallinnon omista lähtökohdista kumpuava ajattelutapa, vanhat hierarkkiset toimintaperiaatteet, eksponentiaalisesti kohonneet kustannukset materiaalihankinnoissa sekä yhteiskunnan muutosta huomioimaton asevelvollisten koulutusjärjestelmä aiheuttivat vuosikymmenen loppupuoliskolla ratkaisemattoman kriisitilanteen. Toimintamenot eivät riittäneet kattamaan riittävän suorituskyvyn suunnittelun, rakentamisen ja ylläpidon edellyttämää tasoa edes kotimaan operatiivisten joukkojen osalta, jolloin kokonaismaanpuolustuksen sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen (YETT) viranomaisten tukemisen kehittäminen 2010-luvulla jätettiin takalalle. Resurssit kohdennettiin puhtaisiin sotilassovelluksiin, joiden kansainväliset markkinointiponnistelut epäonnistuivat runsaan tarjonnan johdosta. Kansallinen osaaminen sekä innovatiivisuus puolustusmateriaaliteollisuudessa ovat laskevalla käyrällä.

Myös kansainvälisessä kriisinhallinnassa Suomi oli ajautunut B-luokan ”jäätyneisiin” operaatioihin, joissa rauhaa on turvattu samalla kaavalla jo vuosikymmeniä. Toisen operaatiotyypin Suomelle muodostavat ne kriisinhallintaoperaatiot, jotka toteutetaan Naton tai EU:n nopean toiminnan joukkojen jo aikoja sitten poistuttua toimialueelta. Suomi on kykenemätön osallistumaan ensi linjan sotilaallisiin tai siviilikriisinhallintatehtäviin niiden nopeuden, vaativuuden sekä yhteistoimintakyvyn ylittäessä niin sotilaallisen osaamistasomme kuin poliittisen päätöksentekokykymmekin. Usko kehi-

tysapurahojen järkevään kohdentamiseen tai käyttöön on hiipunut kansalaisten keskuudessa. Kansainvälisissä operaatioissa syntyneet tappiot ovat saavuttaneet sekä poliitikkojen että kansalaisten sietokyvyn. Myös siviilikriisinhallinta ontuu rekrytointi- ja muiden asiantuntijoiden lähtövalmiuteen liittyvien ongelmien kärjistyttyä vuosikymmenen puolivälissä. Ministeriöiden välinen resurssikamppailu on muodostunut avoimeksi valtataisteluksi turvallisuustoiminnan omistajuudesta, mikä on johtanut YETT-strategian päivityskierrosten epäonnistumiseen. ”Kuka maksaa ja miltä momentilta?” -tyyppiset kysymykset ovat ensimmäiset kriisivarautumisen yt-kokouksissa esitettyjen asioiden listalla. Kokonaismaanpuolustuksen malli kriisivarautumisessa on vuosikymmenen loppuun mennessä siirretty osaksi katoavaa kansanperinnettämme, sillä kansallisen mielipiteen sekä poliittisten päättäjien mielestä puolustushallinnon suorituskyky ei 2020-luvulla kuulu kansallisen kriisivarautumisen kehitettäviin osa-alueisiin.

Lähtökohtaisesti tutkijan fiktio ei ole 2020-luvun faktaa. Edellä esitetty ei ole mahdollista. Eihän?

- ”*Tutkija: Rauhanturvaamisen kilpi on hangattu liian kiiltäväksi. Afganistan-operaatiolle ei löydy kotimaisia poliittisia perusteita*”¹

- ”*Kehityspoliittinen ohjelma on muotoiltu varsin yleiseksi.[...] Sen perusteella ei ole todettavissa, missä Suomen kehityspolitiikan varsinaiset toiminnalliset painopisteet ovat*”²

- *Sotilaallisen kriisinhallinnan joukkojen varustaminen ja materiaalin ylläpitäminen on noussut tärkeäksi kysymykseksi kuluvan suunnittelukauden määrärahojen käytössä ja suunnittelussa. Ongelma koskee sekä puolustusmateriaalihankintamäärärahoja että sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenoja). [...]Haasteen aiheuttaa kriisinhallintaoperaatioiden olojen vaativuus, joka saa aikaan operaatioiden materiaalin kulutuksen kasvamisen sekä materiaalin kertakäyttöluonteisuuden. [...]Kummallakaan momentilla ei ole varauduttu yhä lyhenevään materiaalin käyttöikään ja lyhyellä aikajänteellä tehtäviin jatkuviin, korvaaviin hankintoihin.*³

¹ HS 24.5.2009

² Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto 11/ 2007

³ Puolustusvoimien vuosiraportti 2007, s.51-57.

http://www.mil.fi/perustietoa/toiminnantuloksellisuus/pdf/Vuosiraportti_2007.pdf

2 JOHDANTO

Globalisoituvassa maailmassa turvallisuushaasteet ja -uhat muodostavat keskinäisriippuvuuden verkoston, joiden vaikutuksiltaan laajat seuraukset iskevät lyhyillä varoitusajoin yhä voimakkaammin, etäämmälle ja perinteisistä valtioiden rajoista välittämättä. Kansallisen varautumisemme päämäärä on kuitenkin säilynyt vuosien saatossa samana. Sen tehtävänä on ollut varmistaa ja ylläpitää yhteiskuntamme elintärkeitä toiminnot kaikissa tilanteissa kansalaisten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi sekä valtion toimintakyvyn säilyttämiseksi. Varautumisemme kulmakiveksi on vuosikymmenten kuluessa muotoutunut kokonaismaanpuolustuksen konsepti, jonka avulla tärkeimmät kansalliset voimavaramme on kyetty keskittämään kohti yhteistä päämäärää kriisitilanteesta selviämiseksi sekä on estetty pienen valtion rajallisten resurssien päällekkäinen kehittäminen tai käyttö.

Suomen kriisivalmiuden nykytila ja tulevaisuus on kuitenkin yhä tiiviimmin sidoksissa kansainväliseen kehitykseen. Syrjäinen sijaintimme, riippuvuus ulkomaankaupasta pitkin kuljetusyhteyksiin, talouden kasvava integraatio, sähköisen viestinnän kehitys, teknologinen kustannusten kasvu sekä erikoistumisen vaatimus lisäävät jatkuvasti alttiuttamme erilaisille häiriöille ja lisäävät varautumisen kokonaiskustannuksia. Myös luonnon ääri-ilmiöiden voimistuminen, energiariippuvuuden lisääntyminen sekä sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden luonteen muutos edellyttävät kansallisen varautumisemme perusrakenteiden aktiivista ja kehittävää tarkastelua. Tämän diplomityön keskeisenä tarkoituksena onkin löytää ja tunnistaa niitä kansainvälisen kehityksen trendejä ja muutospaineita, jotka mahdollistavat oman kansallisen kokonaismaanpuolustuksen mallin kehittämisen. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä, että perinteinen sotilaallisen voiman käytön mahdollisuus poliittisten päämäärien edistämiseksi lähialueellamme on edelleen olemassa, kuten Venäjän toimet Georgiassa elokuussa 2008 kouriintuntuvasti osoittivat.

Kriisivarautumisessa sekä kansainvälisessä kriisien hallintaan pyrkivissä toimissa korostuu yhä enenevässä määrin kansainvälinen monialainen yhteistyö, työnjako sekä siviilikriisinhallinta perinteisen turvallisuuspolitiikan ja sotilaallisen toiminnan rinnalla. Kansainväliseksi termiksi on muodostumassa ”Comprehensive Approach”, joka tähtää kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kriisien ennaltaehkäisyssä, -hallinnassa ja jälkihoidossa. Comprehensive Approach nähdään kuitenkin tässä diplomityössä ennen kaikkea ajattelutapana ja laajempaan viitekehyksenä, sillä jokainen osallistuja tai toimija tulkitsee kriisitilannetta omista lähtökohdistaan. Tämän johdosta diplomityön johdantoluvun jälkeisessä toisessa luvussa esitellään eri kansainvälisten toimijoiden Comprehensive Approach -

lähestymistavan keskeisimmät erot, yhtäläisyydet sekä toiminnan mahdolliset vaikuttimet konstruktivismin teoriaan sitoen.

Suomelle tärkeimmän viiteryhmän kansainvälisessä yhteistyössä muodostavat Euroopan Unioni, Yhdistyneet Kansakunnat ja Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato, joiden toimintaan osallistuminen aktiivisesti on keskeinen osa kansainvälistä yhteistoimintaamme. Myös pohjoismainen yhteistyö sekä kahdenvälinen toiminta Yhdysvaltojen kanssa ovat Suomelle merkittäviä. Kansainvälisen yhteistyön toimintakyvyn vahvistaminen edistää myös kansallisia päämääriämme. Samalla kun kannamme oman vastuumme osana kansainvälisen turvallisuuden edistämisestä, on oman kansallisen etumme huomioiminen yhä tärkeämpää toimijoiden määrän ja monitahoisuuden kasvaessa. Aktiivisella ja suunnitelmallisella osallistumisella kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan kansainväliseen kehitystyöhön Suomella saattaisi olla ainutlaatuinen mahdollisuus oman kokonaismaanpuolustuksen mallin parhaiden käytäntöjen sekä tekniikoiden edistämiseen, kehittämiseen ja sitä kautta oman varautumismme parantamiseen.

Valtioneuvoston 2009 julkaiseman selonteon mukaan kriisinhallinta on Suomelle keskeinen keino maailman konfliktialueiden vakauden edistämiseen, joka samalla parantaa Suomen omaa turvallisuutta sekä tukee kansallisen puolustuksen ja kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämistä.⁴ Kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen aspektin konkreettiset toimenpidesuositukset ovat kuitenkin jääneet vähemmälle huomiolle. Miten siis parhaimmalla tavalla hyödynnämme kansainvälisen kehityksen tarjoamat mahdollisuudet omista lähtökohdistamme? Näihin tekijöihin pureutuvat diplomityön kolmas ja neljäs luku, jotka pyrkivät sekä kansainvälisen toimintaympäristön normatiivista muutospainetta tunnistamalla että omia kansallisia vaatimuksia yhdistämällä kokoamaan viimeiseen, kuudenteen johtopäätöslukuun konkreettisia toimenpidesuosituksia kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen aspektin kehittämiseksi.

2.1 Tutkimuksen taustaa

Puolustusministeriön ”strategia 2025” mukaan puolustusvoimilla tulee olla uskottava kyky ennaltaehkäistä ja torjua Suomeen kohdistuvia uhkia perinteisessä sotilaallisessa mielessä mutta erityisesti

⁴ Suomen Turvallisuus- ja Puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko 23.1.2009, s 84.

kokonaisvaltaiseen turvallisuuskäsitykseen perustuen.⁵ Niin sanotut ”uudet uhkat” ovat nousseet vanhojen rinnalle ja ulottavat vaikutuksiansa usein valtioiden välisistä rajoista välittämättä, jolloin vastatoimissakin olisi huomioitava kansainvälisen yhteistyön mahdollisuudet.

Muuttuva turvallisuusympäristö edellyttää myös puolustusministeriön hallinnonalalta aktiivisia toimia YETT-strategian mukaisesti kokonaismaanpuolustuksen resurssien yhteensovittamisessa ja kansainvälisen kehityksen seuraamisessa sekä vuorovaikutuksen lisäämiseen tähtääviä esityksiä muiden toimijoiden aktivoimiseksi. Jo lakisääteisten tehtäviensä perusteella puolustusvoimien tulee kyetä muun yhteiskunnan tukemiseen siihen kohdistuvien uhkien torjumiseksi sekä niiden seurausten rajoittamiseksi. Valtion ylin johto on asettanut ministeriölle samalla tehtävän syventää ja kehittää kykyään kansainväliseen yhteistoimintaan sekä kriisinhallintaan yhä paremmin sopivaksi.

Tutkimustyön tavoitteena on selvittää käynnissä olevan Comprehensive Approach -suuntauksen keskeisimmät elementit Suomen kannalta merkittävimpien kansainvälisten toimijoiden osalta. Samalla tutkitaan lähestymistavan suhdetta käynnissä olevaan niin kansainvälisten järjestöjen, liittokuntien kuin yksittäisten valtioiden sisäisiin transformaatioprosesseihin. Onko Comprehensive Approach siten kokoelma vanhoja periaatteita uusiin termeihin piilotettuna vai oikeasti uudenkaltainen ajattelutapa tai väline muutokseen? Transformaatiolla tässä työssä tarkoitetaan sitä muutosprosessia, jolla pyritään yksittäisen organisaation tai turvallisuustoimijan parempaan käytettävyyteen poliittisen päätöksenteon yhtenä elementtinä⁶. Tämän kansainvälisen kehityksen suunnan, voimakkuuden ja mahdollisen vaikutuksen arviointi Suomen kansallisiin ratkaisuihin asettuukin tämän tutkimustyön ytimeen.

Tavoitteena on selvittää työn puitteissa tämän muutospaineen voimakkuutta sekä sen mukanaan tuomia mahdollisuuksia erityisesti kokonaismaanpuolustuksen kansainväliseen ulottuvuuteen. Onko käsillä tarve pieneen hienosäätöön vai radikaaliin muutokseen? Tulevaisuudessa kansallisen puolustuksen konseptiamme on kehitettävä yhdessä vähenevien resurssien, kallistuvan teknologian sekä kansainvälisten sitoutumisemme ristiaallokossa, omaa tulevaisuuden verkostopuolustuksellisuutta unohtamatta.

⁵ Turvallisesti tulevaisuuteen – Puolustusministeriön strategia 2025 (2005).

⁶ Soveltuvuus ja käytettävyys yhtenä poliittisen päätöksenteon elementtinä. Toteutettava siten kansallisista lähtökohdista ympäröivä yhteiskunta ja kansainvälinen kehitys huomioiden.

Toisaalta konseptien kehitysvaiheessa Suomella saattaisi olla tilaisuutensa tuoda omaa kokonaismaanpuolustuksellista YETT -osaamista kansainvälisille toimijoille tunnetuksi ja näin ollen vaikuttaa itsellemme edullisella tavalla esimerkiksi kehitettävien järjestelmien tai toimintaperiaatteiden muotoutumiseen. Onhan yhtenä YETT-strategian tavoitteena välittää tietoa suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta koskevan ajattelun ja politiikan perusteista sekä EU:n että muiden kansainvälisten yhteistoimintakumppaneiden piirissä⁷. Olisiko aktiivisemmalla sekä kokonaisvaltaisemmalla kansallisten sotilas- ja siviiliviranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen yhteistyöllä mahdollista vahvistaa Suomen asemaa? Miten hyödynnämme tehokkaimmin kansainvälisen yhteistyön uusia mahdollisuuksia täyttäen samalla koordinoitusti alati kasvavat velvoitteemme eri kansainvälisissä järjestöissä?

Tutkimustyö rajataan kansallisesti kokonaismaanpuolustukseen sekä sen kansainvälisiä ulottuvuuksia mahdollistavan YETT-strategian tutkimiseen. Näin ollen puolustuspolitiikkaa tai sotilaallista maanpuolustusta käsitellään vain niiltä osin kuin yllämainitun rajauksen osalta on tarpeellista. Kansainvälisistä toimijoista tutkimustyössä käsitellään Suomelle tärkeimpinä viiteryhminä Euroopan Unioni, Yhdistyneet Kansakunnat, Nato sekä joitain merkittävimpiä kansallisia Comprehensive Approach -painotuksia, jotka valottavat muun muassa Yhdysvaltojen sekä Pohjoismaiden näkemystä aiheesta.

Kansainvälisten suuntausten tutkimuksen ohella on tarkoituksena osoittaa MNE (Multinational Experimentation)⁸- monikansallisessa kokeilutoiminnassa kehitteillä olevan Comprehensive Approach -lähestymistavan käytettävyys sekä yleistettävyyys kokoavana kansainvälisenä suuntauksena, jotta vertailtavuus tai toimenpidesuosituksen määrittäminen itsellemme kansallisesti olisi mahdollista. Tämän MNE-kokeilutoiminnan puitteissa on kehitetty oma strateginen konsepti kokonaisvaltaiseen kriisinhallintastrategiaan pohjautuen.

Työn jälkimmäisessä osassa on tavoitteena osoittaa MNE5 Comprehensive Approach -konseptin yleistettävyyys kansainväliseen kehitykseen niin EU:n, YK:n, Naton kuin yksittäisten valtioiden ny-

⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006 (2006), s.5.

⁸ Monikansallinen kokeiluharjoitustoiminta (MNE) on monikansallista kriisinhallinnan uusien konseptien kehittämistä ja kokeilutoimintaa. Kokeiluharjoitusten tarkoituksena on kehittää yhteistyötä, informaation jakamista / tiedonvaihtoa ja esikuntarakenteita vaikutusperusteisten operaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

kytilanteeseen peilaamalla. MNE- monikansallisessa suorituskkyjen kehitystoiminnassa käytetty malli kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan tarjoaa edustavan otannan kansainvälisen kehityksen suuntauksista ja jo kokeilutoiminnallisesti koeteltua tietoutta sekä konsepteja kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan pohjautuen.

Toisaalta omaa kokonaisuomaanpuolustustamme ja sen YETT-strategiaa on kutsuttu ainutlaatuiseksi yhdistelmäksi kansallisten voimavarojen hyödyntämiseksi vakavassa häiriö- tai kriisitilanteessa. Edellä mainittu rajaus mahdollistaa myös Suomen kansalliseen käyttöön MNE-kokeilutoimintasarjassa saatujen kokemusten hyödyntämisen. Kirjoittaja on osallistunut MNE5-eksperimentaatioon ja siinä erityisesti Effect-Based Approach to Operations (EBAO)⁹ -vaikutusperusteisen suunnittelumallin seuranta- ja kehitystyöhön kesästä 2006 lähtien.

Diplomityötä taustoittavan osan muodostaa uusia, laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen mukaisia uhkia käsittelevä, kirjoittajan Baltic Defence Collegessa tehty esiupseerikurssin tutkimustyö, johon tehdään viittauksia diplomityön puitteissa.

2.2 Tutkimuksen päämäärä

Suomen turvallisuuspolitiikan suuntaviivat asetetaan määrävälein julkaistavassa Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, jossa määritetään päämäärät ja resurssit niin lähivuosien kuin pidemmänkin aikavälin tavoitteille yhteiskunnalle elintärkeiden toimintojen sekä kokonaisuomaanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi. Periaatepäätös elintärkeistä toiminnoista ja niiden turvaamisesta on sekä strategia-asiakirja että valtioneuvoston ohjausmekanismi, joka toimii suuntaviivana muille ministeriöille. Sen mukaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisella ylläpidetään valtiollista itsenäisyyttä, yhteiskunnan turvallisuutta ja kansalaisten elin-

Meneillään on viides vaihe vuonna 2000 alkaneesta harjoitussarjasta, jossa kehitetään erityisesti tilannekuva-, tilanteenarviointi-, suunnittelu-, johtamis- ja päätöksentekoprosesseja sekä niiden tukemiseen käytettäviä järjestelmiä. Kokonaisvaltainen lähestymistapa (Comprehensive Approach) on MNE 5:n pääteema.

⁹ **EBAO(Effects-Based Approach to Operations)** Vaikutusperusteinen operatiivinen ajattelu.

Vaikutusperusteisen operatiivisen ajattelun tarkoituksena on harmonisoida ja yhteensovittaa sotilasorganisaatioiden ja kriisinhallinnan toimijoiden pyrkimykset operaatioalueella yhteisen kokonaisvaltaisen vaikutuksen aikaansaamiseksi. Vaikutusperusteisen ajattelun soveltamismallit mahdollistavat suunnittelun ja toteutuksen, kokonaisvaltaisen ja dynaamisen vaikutusten arvioinnin sekä toimijoiden keskinäisen tiedonvaihdon tässä ympäristössä.

mahdollisuuksia. Sen avulla myös tiedotetaan Suomen kansalaisille niistä toimenpiteistä, joita valtioneuvosto tekee yhteiskunnan ja väestön turvallisuuden vahvistamiseksi.¹⁰

YETT-strategian avulla välitetään tietoa muille kansainvälisille toimijoille suomalaisen yhteiskunnan turvallisuutta koskevasta ajattelusta. Onko tätä mahdollisuutta hyödynnetty riittävällä laajuudella? Tammikuussa 2009 julkaistun turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan myös puolusttamme on kehitettävä kokonaisvaltaisen lähestymistavan pohjalta, jossa julkishallinnon viranomaiset, yksityinen sektori ja kansalaisjärjestöt suunnittelevat toimintansa yhteistyössä sekä kansallisesti että kansainvälisesti eri turvallisuustilanteiden varalle. Selonteko katsoo puolustuskykymme kannalta elintärkeäksi yhteensovittamisen tapahtumisen kokonaisuomaanpuolustuksen pohjalta sekä YETT-strategian periaatteita noudattaen.¹¹ Samansuuntaiseen suositukseen päätyi myös loppukesäällä 2008 julkaistu turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti, jossa kaikki eduskuntapuolueet olivat parlamentaarisen valmistelun mukaisesti edustettuina¹².

Valtioneuvoston selonteon (VNS) ja seurantaryhmän raportin mukaisesti kokonaisvaltainen turvallisuuden vahvistaminen edellyttää laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä sekä hyvin toimivaa poikkihallinnollista kansallista toimintaa. Selonteon mukaisesti myös YETT-strategia päivitetään edellä mainittujen linjausten mukaisiksi. Selonteon määrittämien tavoitteiden tulee edistää Suomen valmiuksia osallistua kansainvälisen kriisinhallinnan tehtäviin tiivistämällä yhteistyötä sotilaallisten ja siviilivoimavarojen käytössä, sekä vahvistamalla siviilikriisinhallintaa. Suomen pitää ohjelman mukaan pyrkiä antamaan merkittävä panos kansainväliseen kriisinhallintayhteistyöhön.¹³

Tässä tutkimuksessa huomioidaan uuden 2009 tammikuussa ilmestyneen selonteon vaikutuksia kokonaisuomaanpuolustuksen viitekehykseen sekä pyritään osaltaan vertaamaan sitä edelliseen vuonna 2004 ilmestyneeseen selontekoon muutospaineiden tunnistamiseksi. Edelliseen viitaten, tutkimuksen päämääränä on tunnistaa ne kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät tekijät ja vaikutusmahdollisuudet, jotka tulisi ottaa huomioon kansallisessa varautumisessamme yhteiskunnan eri häiriötiloihin.

¹⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006 (2006), s.5.

¹¹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko 23.1.2009, s 91.

¹² Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti 08/2008.

¹³ Pääministeri Matti Vanhasen II Hallituksen ohjelma, 19.4.2007, s.8.

Kokonaisvaltainen turvallisuuden käsite on muodostunut yhdessä kansainvälisen yhteistoiminnan kanssa eräänlaiseksi peruskäsitteeksi turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa kokonaismaanpuolustuksen tradition rinnalle, ja on otettava huomioon tulevaisuuden yhteiskunnan kriisivalmiuden ratkaisuja suunniteltaessa. Tutkimusongelman taustalla onkin erityisesti kansainvälisten kehitystrendien aiheuttamien normipaineiden sekä muotoutumisen, että vuorovaikutusmahdollisuuksien tunnistamisessa. Tätä kautta on mahdollista päästä tutkimusongelman lopulliseen päämäärään ja ydinkysymyksiin, eli mitkä toimijat, missä tilanteessa ja miten eri näkökulmat muodostuvat sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan turvallisuuskäsitteen, että kokonaismaanpuolustuksen kentässä? Onko tarvetta vain käsitteelliseen hienosäätöön sisältöä olennaisesti muuttamatta, vai onko kyseessä tarve tai mahdollisuus suurempiinkin muutoksiin kansallisten etujemme sekä kansainvälisen yhteistointakyvyn edistämiseksi?

2.3 Tutkimusongelma ja -lähestymistapa

Tutkimuksessa on määrä tarkastella kansainvälisten suuntausten, MNE-eksperimentaatiossa käytetävän Comprehensive Approach -lähestymistavan sekä Suomen kokonaismaanpuolustuksen ja sitä koordinoivan YETT-strategian yhtymäkohtia, eroavaisuuksia sekä vuoronvaikutuksen mahdollisuuksia kriisivarautumisessa. Tutkimuksessa pyritään ensinnäkin löytämään ja selvittämään niitä yhtymäkohtia ja kriteerejä toiminnallisten ja teoreettisten ratkaisujen pohjalla, joita kussakin kriisivarautumisen mallissa on tehty turvallisuusympäristön haasteisiin vastaamiseksi. Samalla ensimmäisen vaiheen johtopäätökset ja kritiikki pyrkivät vastaamaan strategioiden yhteismitallisuutta ja vertailtavuutta kohtaavaan haasteeseen: voidaanko kansainväliseen kriisinhallintaympäristöön tähdätyjä eri valtioiden tai organisaatioiden Comprehensive Approach – lähestymistapoja, kansalliseen varautumiseen suunnattua kokonaismaanpuolustuksemme mallia sekä YETT-strategiaa rinnastaa toisiinsa ja jos voidaan, millä reunaehdoilla?

Tutkimuksen toisessa vaiheessa löydettyjen kriteerien avulla niitä vertailemalla sekä konstruktivistista tutkimusotetta hyödyntämällä pyritään selvittämään niitä erilaisia merkityksiä, joita strategioiden määrittelyjen taustalta eri kansainvälisten toimijoiden osalta voidaan löytää. Tätä kautta pyritään arvioimaan kokonaismaanpuolustukselle ja sen YETT-strategialle mahdollisesti aiheutuvaa kansainvälisen kehityksen normipainetta ja sen voimakkuutta. Viimeinen vaihe tutkimuksessa pyr-

kii löytämään selkeitä vaihtoehtoja tai toimenpidesuosituksia laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen ja kansainvälisen kehityksen haasteisiin vastaamiseksi. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat:

1. Minkälainen on kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian (Comprehensive Approach) kansainvälisten trendien Suomen kokonaismaanpuolustuksen mallille sekä YETT-strategialle aiheuttama normipaine?

1.1 Mitkä ovat EU:n, YK:n, Naton ja yksittäisten valtioiden osalta Comprehensive Approach -lähestymistavan keskeisimmät yhtäläisyydet ja eroavuudet?

1.2 Aiheuttavatko erot tai yhtäläisyydet merkittävää muutostarvetta tai uudenkaltaisia kehittämisen sekä vaikuttamisen mahdollisuuksia Suomen kokonaismaanpuolustuksen mallille?

2. Minkälaisia toimenpidesuosituksia mahdollisesta ilmenevästä normipaineesta on johdettavissa kansalliselle kokonaismaanpuolustuksen konseptille sekä YETT-strategialle kansallisten etujemme sekä kansainvälisen yhteistoimintakyvyn edistämiseksi?

2.1 Strategian toimeenpanon edellytysten kehittäminen

Tavoite: Luoda toimenpidesuosituksia kokonaismaanpuolustuksen ja YETT-strategian tehokkaammalle ja vuorovaikutteiselle toimeenpanolle henkilöstön, tekniikan (materiaalin) ja käyttöperiaatteiden kehittämistarpeet tunnistamalla

2.2 Suomen vaikutusmahdollisuuksien tunnistaminen

Tavoite: Luoda toimenpidesuosituksia oman kokonaismaanpuolustuksemme mallin pohjalta tapahtuvaan, kansainväliseen Comprehensive Approach -toimintatapaan vaikuttamiseksi meille edullisella tavalla

2.4 Teoreettiset lähtökohdat ja tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen ontologisessa ja epistemologisessa tarkastelussa selvitetään, mikä on tutkittavan ilmiön ja tiedon luonne. Teoreettisena lähtökohtana on käsitys siitä, että strategian ja kansainvälisen politiikan tutkimus ei ole arvovapaata tai tutkijasta riippumatonta. Myös tutkijan esiymmärrys ja tutkimuskysymysten asettelu sisältää ennakko-oletuksia vallitsevan todellisuuden piirteistä. Tässä luvussa onkin tarkoitus muodostaa se teoreettinen viitekehys, jonka avulla kokonaisvaltaisen turvalli-

suuskäsityksen, Comprehensive Approach -lähestymistavan ja kokonaisuomaanpuolustuksellisen YETT-strategian tutkiminen valitusta perspektiivistä tulisi perustelluksi.

Näkökulman valintaan vaikuttavat tutkimuskysymykset ja -puitteet, mutta myös henkilökohtaisilla käsityksillä tai maailmankuvilla on oma merkityksensä. Vallitsevan todellisuuden tutkimisen aikadonnaisuus on myös huomioitava tekijä, sillä tarkastelu on sidottu omaan historialliseen kontekstiinsa sekä tavoitteiden että käsittelytapansa osalta. Tutkimuskentän päävirtaukset saattavat ohjata yksittäisiä tutkimustöitä voimakkaastikin, ja tutkijan on myös tästä syystä hyvä tiedostaa ne periaatteellisen tason uskomukset ja mallit, joihin omat käsityksensä tutkimuksessaan perustaa. Näitä tekijöitä pyritään arvioimaan tämän tutkimustyön lopussa olevassa kritiikissä.

Nämä paradigmaksi kutsutut yleiset uskomukset ja tiedollisten peruskäsitysten muutokset tai murrokset ovat esimerkiksi luonnontieteessä ajoittuneet usein jonkin tieteellisen läpimurron tai keksinnön mukanaan tuomaan muutospaineeseen.¹⁴ Tässä tutkimuksessa edellä mainitun kaltainen paradigman muutos turvallisuusympäristössä katsotaan ajoittuneen 1980-luvun lopulla tapahtuneen kylmän sodan päättymisen sekä 9.11. 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen väliselle aikakaudelle, jolloin liikkeelle lähtenyt muutos on edelleen käynnissä.

Vastakkainasetteluun, pelotteeseen, alueiden puolustamiseen sekä tunnistettavaan ja mitattavissa olevaan viholliseen pohjautuneet varautumisen mallit sotilaallisiin kriisitilanteisiin eivät olleet valmiita kohtaamaan turvallisuusympäristön murrosta, jonka globalisaatio, tiedonvälityksen vapautuminen sekä teknologisen kehityksen voima toivat tullessaan. Uusiin uhkiin ja kriisitilanteisiin varautumista ei kyetä kokonaisuudessa varmistamaan pelkästään kansallisin toimenpitein. Samalla puhtaasti sotilaalliset toimet kansainvälisten kriisitilanteiden hallitsemiseksi perinteisin intervention keinoin ovat tulleet tiensä päähän kriisitilanteiden monimutkaistuessa sekä toimijoiden määrän kasvassa räjähdysmäisesti. Tämä kansainvälisen yhteistyön ja yhteensopivuuden lisääntynyt vaatimus sekä sotilaallisten että ei-sotilaallisten toimenpiteiden tehokkaammasta harmonisoinnista on omiaan vaikuttamaan tutkimuksen paradigman muutokseen turvallisuusympäristössä.

Tässä tutkimuksessa edellä mainittua muutospainetta pyritään hahmottamaan kvalitatiivisella tutkimusotteella, koska lähtökohtana on olemassa olevien kahden strategisen turvallisuusympäristön – kansallisen ja kansainvälisen – kuvaaminen ja vertailu mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Koko-

naisvaltaisuus tarkoittaa tässä tutkimuksessa useamman kuin yhden teorian avulla tapahtuvaa moniulotteisen ilmiön kuvaamista usean toimijan erilaiset näkökulmat esille tuomalla.¹⁵ Pääpaino teoreettisessa tarkastelussa on konstruktivistisella lähestymistavalla, jota toiseksi teoreettiseksi katsantokannaksi valitulla realismilla pyritään hahmottamaan sekä kritiikin että sitä tukevien argumenttien avulla. Tavoitteena on lähestyä tutkimusaihetta teoreettisia käsitteitä ja niiden empiirisiä vastineita eli tässä tapauksessa strategioita tarkastelemalla.¹⁶

Pyrkimyksenä on ymmärryksen ja tulkinnan avulla luoda kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä nostoen samalla esiin konstruktivismin tradition mukaisia uudenlaisia merkityksiä. Näihin uusiin merkityksiin perustuen tutkimuksessa on pyrkimyksenä tuoda esille konkreettisia toimenpidesuosituksia sekä vähintään yksi esimerkki Comprehensive Approach -ajattelutavan mukaisesta teknisestä sovelluksesta, jotta työ ei jäisi puhtaasti teoreettiselle tasolle. Teorioita sovellettaessa pyritään vastaamaan kysymyksiin kansallisen varautumisemme sekä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tehokkaammasta yhteensovittamisesta omista kansallisista lähtökohdistamme, hyväksymättä tai kopioimatta sellaisenaan kansainvälisiä toimintamalleja. Lisäksi teorioiden selitysvoimaa pyritään todistamaan hypoteesien avulla.

Seuraavissa alaluvuissa on määrä tarkastella strategian tutkimuksen traditiota viime vuosikymmeninä voimallisesti määrittänyttä realismia, sekä tämän tutkimuksen painopisteiseksi näkökulmaksi valittua konstruktivismia käsillä olevan tutkimustyön viitekehyksessä.

2.5 Konstruktivismi lähestymistapana sekä muu aiheeseen liittyvä tutkimus

Tutkimustyölle valitun näkökulman kantavana viitekehyksenä ovat sosiaalinen konstruktivismi ja epistemologinen relativismi, jotka liittävät tutkimuksessa käsiteltävät asiakokonaisuudet laajempaan kehykseen ja samalla perustelevat valitut menetelmät tiedon käsittelemiseksi. Tätä kantavaa viitekehystä sekä sitä tukevaa muuta tutkimusta on määrä avata tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

¹⁴ Visuri, Pekka (1997) Turvallisuuspolitiikka ja strategia, Juva: WSOY s.450-452.

¹⁵ Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita, 6.9.painos, Tammi, Helsinki, 2003, s. 152.

¹⁶ Eskola, Jari, Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Osuuskunta Vastapaino, Tampere, 2000, s. 68-69.

Niin tutkimusongelma, valitut menetelmät kuin käsiteltävä aineistokin on teoriasidonnaista, ja tässä tutkimuksessa ne nähdään siis konstruktivistisessa teoreettisessa viitekehyksessä. Konstruktivistinen teoria painottaa erityisesti kansainvälisen järjestelmän ja valtioiden välisiä yhteisiä ymmärryksiä, jotka antavat sekä synnyttävät yhteisöjen keskuudessa vallitsevat käsitykset. Tieto on yhtäältä faktaa, mutta se ymmärretään myös sosiaalisesti rakentuneena. Todellisuudesta on siten ajateltavissa ja rakennettavissa useita merkityksiä sekä versioita vuorovaikutussuhteisiin perustuen, ilman absoluuttisia totuuksia.¹⁷ Esimerkiksi V. Burr on määritellyt neljä konstruktivismia yhdistävää tekijää¹⁸:

1. kriittisyys itsestäänselvyyksiä kohtaan
2. käsitystemme historiallis- kulttuurisidonnaisuus
3. tiedon syntyminen sosiaalisessa prosessissa
4. tiedon ja sosiaalisen prosessin yhteenkuuluminen

Todellisuus muotoutuu siten diskurssissa, jossa voidaan nähdä myös ristiriitaisia tai kilpailevia päämääriä, jonka voidaan katsoa olevan eräänlaista kamppailua merkityksistä ja siitä kuka ja kenen määritelmät kyseessä olevasta asiasta ovat vallitsevia. Tieto on siten relativistista eli suhteellista eikä siten välttämättä heijasta todellisuutta absoluuttisen suoraviivaisesti, vaan rakentuu vuorovaikutussuhteissa ja sosiaalisissa konteksteissa.¹⁹ Pitemmällä aikavälillä nämä yhteiset ymmärrykset saatavat vakiintua laajasti hyväksytyiksi, yhteisiksi tulkinnoiksi ja siten muuttua eräällä tavalla tulkinnasta todellisuudeksi.

Tutkimuksen tarkoituksena onkin käsitellä Comprehensive Approach- ja kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian käsitteitä tästä viitekehyksestä katsottuna. Tärkeimpänä lähtökohtana ei ole absoluuttisen, tietyn tiedon löytäminen tai yksittäisen ongelman ratkaiseminen. Tarkoituksena on vallitsevien käsitysten esilletuominen sekä niiden kriittinen tarkastelu, joka saattaa edellyttää nykykäsitysten haastamista sekä nykymerkityksien kriittistä tulkintaa. Näin ollen konstruktivistisen tutkimusotteen perusteella Comprehensive Approach tai kokonaisuunpuolustuksen kansallinen YETT-strategiamme tulee nähdä myös kysymyksenä siitä, kuka määrittelee kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian.

¹⁷ Ks. D. Mutimer: "Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies" teoksessa "Contemporary Security and Strategy, 2nd ed., Palgrave MacMillan, s.34-38.

¹⁸ Burr, Vivien (2003). Social constructionism. Second edition. Lontoo: Routledge.

¹⁹ Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (11.08.2008.)

linnan tai kenen tulkinnat muodostuvat vallitseviksi kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tutkimuskentässä.

Edellä mainittu tekijä liittyy kiinteästi myös konstruktivismiin pohjautuvaan ajattelutapaan asioiden ns. turvallistamisesta, jolloin erityisesti poliittisen retoriikan avulla pyritään nostamaan kyseiselle toimijalle suotuisia asioita päivänpolitiikan yläpuolelle. Asioiden turvallistaminen mahdollistaa niiden käsittelyn tavanomaisesta parlamentaarisesta prosessista poiketen pyrkien tätä kautta legitimoidaan poikkeukselliset menettelyt.²⁰

Konstruktivismin mukaan uhkakuvat ovat sosiaalisesti rakennettuja kokonaisuuksia, eivätkä täysin objektiivisia tai mitattavia, kuten jäljempänä esiteltävä realistinen koulukunta olettaa. Uhkakuvien konstruktivistista rakentamista voidaan koulukunnan käsitysten mukaan käyttää myös kansallisen identiteetin rakentamisessa sekä perustelussa esimerkiksi kaukaisiin interventioihin oman maan rajojen ulkopuolella. Tästä eräänä esimerkkinä toiminee Yhdysvaltojen ”globaali sota terrorismia vastaan”, jonka voidaan katsoa olevan tavanomaisen politiikan yläpuolella, määrittelevän amerikkalaisia identiteettiä sekä perustelevan sotilaallista voimankäyttöä kaukana Amerikan mantereen ulkopuolella.

Asioiden turvallistamista voidaan konstruktivistisen koulukunnan mukaan myös käyttää päinvastaisessa tarkoituksessa niistä vaikenemalla tai ne uhkasidonnaisuudesta riisumalla. Tällä tavoin vaiettu asia ei päädy turvallisuuspoliittiselle agendalle eikä siten saa erityistä statusta poliittisessa kamppailussa sen merkittävyydestä tai esimerkiksi etulyöntiasemaa resurssien jaossa.

Toinen näkökulma konstruktivismiin ja turvallisuuteen on yksilön aseman korostaminen keskeisenä referenssiobjektina valtionkeskeisyyden sijaan ns. human security -ajattelutapaan pohjautuen. Eri-tyisesti Kanadassa ja Norjassa 1990-luvun puolivälissä alkunsa saanut näkökulma korostaa jokaisen yksilön oikeutta turvallisuuteen henkilökohtaisista lähtökohdista kollektiivisen, yhteiskuntakeskeisen turvallisuuden sijaan.²¹ Suuntauksen ongelmana on kaikkien asioiden turvallistaminen lähtien

²⁰ Raimo Väyrynen ja Thomas Forsberg: luennot 17.-18.11.2008 MPKK:n Nordic Security -seminaarissa. Luentomateriaali tekijän hallussa. Ks. lisäksi esim. Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap deWilde. Security - A New Framework for Analysis (London: Lynne Rienner 1998)

²¹ Raimo Väyrynen ja Thomas Forsberg: luennot 17.-18.11.2008 MPKK:n Nordic Security -seminaarissa. Luentomateriaali tekijän hallussa. Ks. lisäksi esim. Rita Floyd: ”Human Security and the Copenhagen School’s Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move”, Human Security Journal, Volume 5, Winter 2007, s. 38-39.

kotioiloissa tapahtuvasta kaatumisesta aina maailmanlaajuiseen köyhyyteen yksilön turvallisuutta vaarantavana tekijänä. Turvallistettaessa kaikki asiat ei tavallaan turvallisteta mitään koko käsitteen vesittyessä ja kaikkien asioiden ollessa yhtä tärkeitä. Toiseksi, hieman suppeammaksi näkökulmaksi yksilön turvallisuuteen onkin muodostunut suoranaisesti yksilön henkeen kohdistuviin uhkiin keskittyminen, jotka aiheutuvat ulkopuolista sekä tarkoituksellisesta toiminnasta. Vakava, järjestäytynyt rikollisuus sekä terrorismi voidaan tästä näkökulmasta katsottuna perustella suoraan yksilön turvallisuuteen kohdistuvaksi tekijäksi, joka olisi priorisoitavissa muiden yksilöön kohdistuvien uhkien listalla.

Käsillä olevan tutkimustyön kannalta keskeistä on, että konstruktivistisen teorian mukaan valtio ja kansainvälinen järjestelmä koetaan sosiaalisina rakenteina, joissa tapahtuu jatkuvia muutosprosesseja. Jäljempänä kuvattavan realismin teorian mukainen materiaallinen hyöty sekä toiminnan tarkoituksenhakuisuus ovat konstruktivismin mukaan huomioitavia tekijöitä, mutta tavoiteltavien asioiden asettaminen tärkeysjärjestykseen sekä sen mukaiseen toimintaan tapahtuu yhteiseksi miellettyjen ideoiden pohjalta. Konstruktivismi ei hylkää valtiota keskeisenä kansainvälisen järjestelmän toimijana, mutta pyrkii painottamaan niitä sosiaalisia rakenteita sekä jaettuja ideakäsityksiä, jotka ovat aiemmin mainittujen muutosprosessien keskiössä.²² Kansainvälisessä järjestelmässä ei näin ollen vallitse realismin oletama puhdas anarkia, vaan kokonaisuus muotoutuu valtioiden välisen vuorovaikutusprosessien seurauksena.

Tämän tutkimuksen ytimessä oleva kokonaisvaltainen, kansainvälisessä järjestelmässä muovautuva lähestymistapa kriisinhallintaan on syntynyt ja muovautuu jatkuvasti edellä mainitun kaltaisessa sosiaalisessa prosessissa useiden valtioiden, kansainvälisten organisaatioiden sekä ei-valtiollisten toimijoiden välillä²³. Edellä mainittuun muutokseen liittyy kiinteästi tutkimuksen toinen keskeinen tekijä eli normipaine, joka tutkimushypoteesin mukaan aiheuttaa yhdenmukaistavaa muutosta kansainvälisessä järjestelmässä. Tarkoituksena ei ole tutkia paineen ominaisuutta mitattavissa olevana, positivistisena tai fysikaalisena suureena, vaan lähtökohtaisesti hyväksyä teoreettisessa viitekehyksessä sen olemassaolo ja ennen kaikkea määrittää sen aiheuttaman muutokseen suuntaa sekä mahdollisia vaikutuksia suomalaisessa kontekstissa.

²² Ks. esim Alexander Wendt, *Social Theory of International Relations*, Cambridge University Press, New York, 1999, s. 9-10

²³ Ks. luvun 4 tarkempi kuvaus monikansallisesta MNE -kokeilutoiminnasta kriisinhallinnan konseptien kehittämiseksi

Muun muassa Torsti Sirén on tutkinut erityisesti Alexander Wendtiä mukaillen yhteiskuntateoreettisesta näkökulmasta valtioiden välisiä vuorovaikutusprosesseja kansainvälisessä järjestelmässä.²⁴ Yhteiskuntateoreettisessa kehyksessä valtion käsittämistä ja ymmärtämistä yhdeksi toimijaksi kutsutaan valtion *antropomorfisoinniksi*. Valtiolla katsotaan olevan useita toimijoita sekä monia toiminnan tasoja yhdenaikaisesti, jotka muodostavat kuitenkin yhden yleistettävissä olevan yhteistojumijuuden.

Samaan aikaan yksi valtion perustavaa laatua oleva ominaisuus on eriasteisista kerroksista muodostuva identiteettirakenne, jonka yhtenä muotona kuvataan kollektiivista identiteettiä. Kollektiivisen identiteetin yhteinen tieto muodostaa muun muassa kulttuurisia normeja, sääntöjä, instituutioita, ideologioita sekä uhkajärjestelmiä ja mahdollistaa siten vuorovaikutussuhteen sekä siinä tapahtuvien muutosten tarkastelun suhteessa toisiin valtioihin. Tutkimuksessaan Sirén tuo esille Wendtiä mukaillen neljä muutostekijää, jotka voivat muuttaa kulttuurin keskeisintä perustaa:

- 1) Keskinäisriippuvuus, jossa toimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja jonka lopputulos on jatkuvassa muutoksessa riippuen kaikkien osapuolten valinnoista. Keskinäisriippuvuus saattaa johtaa ns. spillover-efektiin, jossa integraatio yhdellä toiminnallisella alueella johtaa yhdentymiseen myös muilla aloilla. Kehityksen seurauksena saattaa muodostua kollektiivisia identiteettejä tai siihen liittyviä erilaisia turvallisuusjärjestelyjä. Kulttuurin vaikutusvaltaisimpien toimijoiden läheinen yhteistyö saattaa vaikuttaa myös muiden samaan ryhmään kuuluvien valtioiden identiteettien lähentymiseen. Tällaisia Suomen viitekehyksessä tunnistettavia esimerkkejä voinevat olla pohjoismaisen yhteistyön eri muodot, kuten pohjoismainen puolueettomuuspolitiikka, ydinaseeton Pohjola sekä pohjoismainen puolustusmateriaaliyhteistyö.
- 2) Yhteiseksi koettu kohtalo, joka on saattanut konkretisoitua selviytymiskamppailuna luonnonkatastrofista, yhteisestä koetusta uhkasta tai muusta ympäröivästä tekijästä. Suomen tilanteessa esille nousee luonnollisesti kysymys Venäjän uhkasta ja sen asemasta kansallisessa identiteetissä, josta vastinpareja on löydettävissä esimerkiksi Baltian maista.

²⁴ Torsti Sirén: "Poissulkevat identiteettikäsitteet ja suvaitsemattomuus vakaana kehityksen uhkana -- Yhteiskuntateoreettinen näkökulma", teoksessa "Uudet Uhkat?", MPKK:n strategian laitoksen julkaisusarja 2 No 37, toim. Mika Kerttunen, Helsinki 2007, s.22-26.

- 3) Samankaltaistuminen, jossa valtioiden identiteetit pyrkivät lähentymään toisiaan, kuten Euroopan Integraatiossa esimerkkinä on käynyt. Jäsenyyttä tavoittelevat valtiot yrittävät parhaansa mukaan imitoida vanhoja jäsenvaltioita kriteerit täyttääkseen, jotta pääsisivät samaan omien päämääriensä mukaiseen ”perheeseen”.
- 4) Itsehillintä, jossa määräävänä tekijänä ovat valtion fyysiseen selviämiseen, taloudelliseen hyvinvointiin sekä kollektiiviseen itsetuntoon perustuvat kansalliset edut. Tässä tilanteessa valtio pyrkii säilyttämään erityisesti itsenäisen kontrollin itselleen tärkeissä asioissa, vaikkakin muiden tarpeet hyväksytään ja pyritään huomioimaan rinnakkain omien kanssa. Suomeen liittyvänä esimerkkinä mainittakoon kärjistyneet kysymykset jalkaväkimiinoista (2004) tai rypäleasteista (2008), joissa kansallisella edulla sekä kansainvälisillä sitoumuksilla on ollut oma ristiriitansa.

Edellä mainittuja kollektiivisen identiteetin ja siihen liittyvän konstruktivismin näkökulman mukaisen kulttuurin muutostekijöitä käsitellään Comprehensive Approach -lähestymistavan kannalta katsottuna tämän tutkimustyön kolmannessa luvussa. Konstruktivismin lähtökohdista pyritään kyseisessä luvussa vastaamaan kunkin tarkasteltavan toimijan osalta seuraaviin peruskysymyksiin:

1. Mitkä ovat tarkasteltavan järjestön/organisaation/valtion tärkeimmät taustavaikuttimet Comprehensive Approach -ajattelutavan taustalla?
2. Mitkä tekijät määrittävät tarkasteltavan järjestön/organisaation/valtion kollektiivisen identiteetin Comprehensive Approach -viitekehyksessä?
3. Mitä haasteita tai mahdollisuuksia 1. ja 2. kysymysten perusteella on tunnistettavissa Suomen kannalta?

Kysymyksiin vastaamalla pyritään sitomaan tiiviimmin yhteen sekä konstruktivismin teoria että diplomityön lopussa esitettävät toimenpidesuosituksot johtopäätöksineen. Kokoelma johtopäätöksistä kysymyksineen on **liitteessä 1**.

2.6 Realismi – vaihtoehtoinen näkemys sekä konstruktivismin kritiikki

Realismi vakiintui kansainvälisen politiikan valtavirraksi toisen maailmansodan, ydinaseaikakauden ja kylmän sodan aikaisessa maailmanjärjestyksessä ja osiltaan sai käyttövoimansa kahden suurval-

lan välisestä vastakkainasettelusta. Sen keskiössä ja toimintojen määräävänä tekijänä olivat yksittäiset valtiot sekä niiden toiminta oman turvallisuutensa takaamiseksi ja maksimoimiseksi. Valtioiden välisissä suhteissa realismin koulukunta painottaa objektiivista käsitystä asioiden olemisen todellisuudesta ja positivististen luonnontieteiden kaltaisia lainalaisuuksia, jotka mahdollistavat esimerkiksi tutkimuksen ytimen muodostavan vallan, sotilaallisen voiman ja sodan mallintamisen.²⁵

Klassisen realismin selitysvoiman hiipuessä kylmän sodan päättymisen jälkeen sekä sen seurauksena muodostuneen neorealismien (uusrealismin) keskeinen kysymys on edelleen sekä valtioiden että niiden kansalaisten turvallisuuden takaaminen mitä erilaisimpia uhkia vastaan. Realismin lähestymistavan mukaan juuri valtio kykenee parhaiten vastaamaan tähän turvallisuushaasteeseen, sillä kansainvälinen toimintaympäristö on luonteeltaan anarkistista eikä valtioiden yläpuolella ole löydettävissä korkeampaa legitiimiä voimakeinojen käyttäjää.²⁶

Vaikkakin kansainvälinen järjestelmä on globalisaation myötä kokenut traditionaalisen realismin ajoista merkittäviä muutoksia, on turvallisuus ja sen takaamisen kohde säilynyt realismilla edelleen samana eli valtio toimijana. Sotilaallisten toimintojen rinnalle ovat merkittäviksi nousseet niin taloudelliset, poliittiset kuin ympäristötekijätkin, mutta valtioiden välinen voimapolitiikka ja turvallisuuden maksimointi valtapolitiikalla yhdistettynä sotilaalliseen voimaan on pysynyt realismin koulukunnan fundamenttina.

Kenneth Walzin²⁷ mukaan valtiot kansainvälisen järjestelmän perustoimijoina määrittävät myös koko kansainvälisen toimintakentän luonteen ennen kaikkea kolmen määräävän ulottuvuuden avulla. Ensinnäkin kansainvälisessä järjestelmässä vallitsee anarkia, joka perustuu vahvimman oikeuteen sekä selviämiseen. Toiseksi valtiot pyrkivät kansainvälisessä järjestelmässä sisäiseen järjestykseen sekä ulkoiseen puolustukseen. Kolmanneksi, koska materiaaliset kyvyt kuten sotilaallinen voima sekä taloudelliset resurssit jakaantuvat eri valtioiden kesken erisuuruuksina, on valtioiden pyrittävä toiminnassaan tasapainottamaan toistensa voimaa.

²⁵ Ks. esim D. Mutimer: ”Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies” teoksessa ”Contemporary Security and Strategy, 2nd ed., Palgrave MacMillan, s.36-37.

²⁶ Ks. esim. Visuri (1997), s.12-15 ja Buzan Barry (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold- War Era*, Harvester Wheatsheaf, London, s.12-13.

²⁷ Kenneth Walz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company 1979

Käsillä olevaa tutkimusta realismin näkökulmasta tarkasteltaessa nousee ensimmäiseksi kysymys toimijoista ja niiden luonteesta. Kokonaisvaltaiseen turvallisuuskäsitykseen perustuva Comprehensive Approach -strategia olisi siten realismin mukaan vain keino kansallisvaltioille lisätä valtiollista turvallisuuttaan. Kansainvälinen yhteistyö ei siten tähtäisi kollektiivisen turvallisuuden lisäämiseen, vaan yksittäiset valtiot pyrkivät lisäämään valtaansa ja käyttövoimaansa kansainvälisen toiminnan avulla ja siten varmistamaan sekä valtiollisen säilymisensä että turvallisuutensa maksimaalisen tason. Koska realismin lähtökohdista kansainvälinen politiikka ja valtioiden sisäiset asiat tulisi erottaa toisistaan, saattaisi esimerkiksi Suomen kokonaismaanpuolustuksen sekä YETT-strategian rinnasteisuus muodostua ongelmalliseksi verrattuna kansainväliseen yhteistyöhön. Kansainvälisillä areenoilla realismin mukaisesti tarkoitus pyhittää keinot, jolloin kansallisesti tulisi olla varovainen kansainvälisten trendien soveltamisessa muusta kuin oman hyödyn maksimoinnin näkökulmasta.

Realismin lähtökohdista myös MNE -kokeilutoiminnan kaltainen kansainvälinen yhteistyö olisi nähtävä erilaisista lähtökohdista kuin tässä tutkimuksessa on tehty. Realismin puhtaimman tulkin mukaan valtiot suorittavat kanssakäymistä ilman niitä korkeampaa auktoriteettia, jolloin vuorovaikutuksessa olisi jätettävä valtioiden merkittävyyden varjoon niin kansainväliset organisaatiot kuin monikansalliset järjestökin. Nykyisenkaltainen kompleksinen toimintaympäristö ja siihen vastaamiseen kehitetyt uudet lähestymistavat, kuten MNE Comprehensive Approach kansainvälisellä sekä kokonaismaanpuolustuksellinen YETT-strategia kansallisella tasolla, pyrkivätkin juuri eroon kuvatun kaltaisesta realismin itseapu (selfhelp) -periaatteesta. Realismin teorian mukaan valtio toimii lopunperin yksin muihin luottamatta. Parhaasta ja soveltuvimmasta tahosta toimintojen koordinointiin ollaankin sitten jo erimielisiä. Koordinointia yleisesti toivotaan, mutta kukaan ei halua tulla koordinoituksi.

Edellä mainituista premisseistä johtuen saattaisi monikansallisen yhteistyön vaikutus johtaa realismin tavoitteiden näkökulmasta ei-toivottuun tulokseen: yhteistyö saman pöydän ääressä monikansallisten järjestötoimijoiden sekä tärkeimpien kansalaisjärjestöjen kanssa ei ole ongelmatonta puhtaasti kansallisista lähtökohdista. Uusien toimijoiden mukaan ottaminen neuvottelupöytään saattaa kokea omaa valta-asemaa uhkaavana tekijänä. Poliittisten, taloudellisten, humanitaaristen, sotilaallisten sekä esimerkiksi ympäristötekijöiden suurempien, globaalien päämäärien edistäminen saattaa olla ristiriidassa puhtaan kansallisen edun sekä yksittäisen valtion vallan tai sotilaallisen voiman kasvattamisen näkökulmasta. Usein edellä mainituilla kansainvälisillä järjestöillä tai yhtei-

söillä on omat käsityksensä asemastaan yksittäisten valtioiden politiikan yläpuolella, Realismi taas sijoittaa yksittäisen valtion ja sen kansallisen edun tavoittelun toiminnan ytimeen.

Myös kokonaismaanpuolustusta ja YETT-strategiaa puhtaasti realismin ”silmälaseilla” tarkasteltaessa saatettaisiin ajautua haastaviin tilanteisiin: tällä hetkellä YETT-strategian uhkamallien kirjo ulottuu yksilötasolta aina globaaleihin turvallisuushuihin saakka, jolloin yksittäisen valtion vasta-toimet omin avuin niihin vastaamiseksi ovat usein riittämättömiä, jopa mahdottomia. Realismin mukaan valtion sisäiset asiat olisivat irrotettavissa niiden välisistä kanssakäymisistä, joten globaali-en uhkien vaikutusta yksilöön tai niihin vastaamiseen realismin teoria on huonosti valmistautunut kohtaamaan muusta kuin yksittäisen valtion näkökulmasta.

Loppupäätelmänä realismista, kuten muistakin teorioista, voitaneen todeta, etteivät ne ole toisiaan poissulkevia vaan antavat ainoastaan mahdollisuuden tarkastella käsiteltävää asiaa toiselta näkökannalta. Teorioissa ei ole olemassa absoluuttista totuutta, joka kykenisi yleispätevään selitysmalliin kaikissa tilanteissa, sillä kukin teoria on myös oman aikakautensa näköinen sekä ajankohtaisuudeltaan että selitysvoimaltaan. Esimerkkinä edellä mainitusta saattaisi olla väitetty realismin ja valtio-keskeisyyden uusi tuleminen vuoden 2008 Georgian konfliktin sekä käsillä olevan globaalin finanssikriisin seurauksena. Liittyvätkö teorioiden painotuksien muutokset väitettyyn muutokseen käynnissä olevasta siirtymävaiheesta yksinapaisesta Amerikka-keskeisyydestä uudenlaiseen maailmanjärjestykseen, jota muun muassa kansainvälisen oikeuden professori Tuomas Forsberg on kuvannut ”muotikäsitteen omaisena ei-napaisuutena”?²⁸ Varmaa on ainakin se, että valtioiden merkitystä ja voimapolitiikkaa korostavat realismin kannattajat saavat lisää painoarvoa argumenteilleen viimeaikaisten tapahtumien johdosta.

2.7 Tutkimuksen rajaukset, olettamukset ja reunaehdot

Kokonaiskehityksen tutkimustyölle asettaa laajan turvallisuuskäsityksen mukainen lähestymistapa, joiden puitteissa sekä kansainväliset järjestöt, että yksittäiset valtiotoimijat katsotaan pyrkivän vastaamaan ns. ”uusien uhkien” mukanaan tuomiin haasteisiin kokonaisvaltaisesti²⁹. Kokonaisvaltai-

²⁸ Thomas Forsberg: luennot 17.-18.11.2008 MPKK:n Nordic Security –seminaarissa. Luentomateriaali tekijän hallussa. Ks. lisäksi Forsbergin kirjoitus aiheeseen liittyen HS 25.10.2008 –vieraskynä osiossa.

²⁹ Näitä ns. ”uusia uhkia” on käsitelty allekirjoittaneen esiupseerikurssin tutkielmassa ”Global Dangers and Future Threats – Baltic Defence College as a Case Study” syvällisemmin.

suus, laaja- alaisuus sekä laaja turvallisuuskäsitys katsotaan tämän työn puitteissa vastaavan läheisesti toisiaan³⁰. Itse termiä tai sen omistajuutta tärkeämpää on ajattelutapa sen taustalla. Esimerkkeinä tästä samansuuntaisesta kehityksestä kansainvälisesti ovat muun muassa Yhdistyneiden Kansakuntien ”Integrated Missions”³¹, Euroopan Unionin ”Draft Comprehensive Planning”³² sekä Yhdysvaltojen ”Whole- of- Government Approach”³³. Edellä mainitut organisaatiot ja valtiot ovat kuitenkin pakotettuja kehittämään konseptiaan poliittisessa prosessissa sekä valtioiden välisten, että niiden sisäisten ristivetojen vallitessa. Lisäksi on huomioitava, ettei näiltä toimijoilta ole valmiita tai kentällä testattuja konsepteja saatavilla.

Monikansallinen suorituskykyjen konseptikehitys ja kokeilutoiminta Multinational Experimentation (MNE5):n puitteissa on otettu tämän työn tapaustutkimuksen kohteeksi kansainvälisten järjestöjen sekä kansallisten sovellusten rinnalle. MNE5:n kehityksessä tapahtuva monivuotinen toiminta on laajentunut käsittämään muun muassa 18 eri valtiotoimijaa³⁴, Naton sekä Euroopan Unionin. Tutkimuksen oletaman mukaan MNE-toiminnassa on olemassa myös omat poliittiset väritteensä, mutta vähäisempänä kuin edellisessä kappaleessa mainittujen toimijoiden yksittäisissä konsepteissa. Asian kriittinen tarkastelu saattaa painottaa joidenkin tiettyjen eksperimentaation realiteettien huomioiden jättämisen vähemmälle kokeilutoiminnallisista syistä, mutta edellä mainittu seikka on mahdollistanut jopa radikaalitkin kokeilut sekä vanhojen menettelytapojen kyseenalaistamisen. Näin mahdollistuu konstruktivismia mukaillen vallitsevia totuuksia kyseenalaistava, sekä kriittisesti itsestäänselvyyksiä kohtaan suhtautuva kokeilutoiminta.

MNE5:ttä ja sen raameissa kehitettävää Comprehensive Approach -lähestymistapaa pyritään tässä tutkimuksessa tarkastelemaan rinnan muiden kansainvälisten suuntausten kanssa sinänsä ainutlaatuisina, sillä niiden ei katsota sisältävän vastaavia merkittäviä poliittisia latauksia. Samalla MNE5:een osallistuvia valtioita ja organisaatioita lähemmin tarkastelemalla voidaan joukosta todeta löytyvän Suomelle tärkeimmät kansainvälisen yhteistyön viiteryhmät. MNE5- työn tuloksena synty-

³⁰ Laajan turvallisuuskäsityksen problematiikkaa on käsitelty muun muassa: Raitasalo & Sipilä ” Mikä Suomea Uhkaa? Laaja Turvallisuuskäsitys ja Uhkakuvapolitiikka Näkökulmina Suomen Turvallisuuspolitiikkaan”, MpKK StratL julkaisusarja 4: työpapereita No 23.

³¹ Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and Humanitarian Imperative, KAIPTC Monograph No.4 (2006)

³² Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Political-Military Group draft document (November 2005) sekä ”Proposal for ”A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led Operations at Theatre Level.”, European Union Military Staff, Brussels, 3.3.2009.

³³ ”A Whole-of-Government Approach To Prevent, Resolve, and Transform Conflict”, U.S Department of State (2006), <http://www.state.gov/s/crs>

³⁴ Osallistujamaat: Itävalta, Kanada, Tanska, Suomi, Ranska, Saksa, Espanja, Ruotsi, Englanti ja Yhdysvallat. Tarkkailijajäsenet: Australia, Tsekki, Kreikka, Unkari, Japani, Puola, Singapore, Etelä-Korea.

neistä konsepteista tähän tapaustutkimukseen on valittu strategisen tason ohjausta, toimintaa ja arviointia käsittelevät asiakirjat, jotka ovat olleet kehitystyön ydinalueissa³⁵ (Focus Areas). Käsitteelyn ulkopuolelle rajataan niin sanotut tukevat osa-alueet³⁶ (Enabling/supporting Areas). MNE-koelutoiminnan perusteet esitellään laajemmin tämän työn viidennessä luvussa.

Kansallisesti Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kulmakiveksi jo toisen maailmansodan jälkeisistä ajoista lähtien on muodostunut kokonaismaanpuolustuksen järjestelmä, jonka avulla kaikki yhteiskunnan voimavarat valjastettiin kohtaamaan laajamittainen sotilaallinen hyökkäys tai estämään sillä painostaminen. Vaikkakin käsitteen juuret johtavat jopa sotia edeltäneeseen aikaan, varsinaisen tietoisin kehitystyön katsotaan alkaneen puolustusneuvoston alettua toimintansa vuonna 1958. Puolustusneuvoston johdolla saatiin aikaan nykypäiväiseen, kokonaismaanpuolustuksen toimintamalliin lopulta johtaneesta kehityksestä suunnitelmallista sekä tietoista. Puolustusneuvoston rooli oli keskeinen kokonaismaanpuolustuksen ja lainsäädännön valmistelussa sekä suunnittelussa.³⁷

Kokonaisvaltainen lähestymistapa turvallisuuteen ja niin sanotut uudet uhkat³⁸ ovat monipuolista neet uhka- ja keinovalikoimaa niin taloudellisten, ympäristö- kuin yksilöönkin kohdistuvien tekijöiden kirjoksi, joihin vastaamaan ja kokonaismaanpuolustusta koordinoimaan on kehitetty strategia yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi (YETT-S). Kokonaismaanpuolustuksen sekä YETT-S:n katsotaan siten tässä tutkimuksessa edustavan kansallista vastaustamme kokonaisvaltaiseen turvallisuuskäsitykseen perustuen ja siten mahdollistavan kansainvälisen rinnastettavuuden tutkimuksen viitekehyksessä. Valtioneuvoston selonteot sekä turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportit strategiatyötä ohjaavina tai täydentävinä asiakirjoina huomioidaan tutkimuksessa niiltä osin kuin ne asettavat vaatimuksia kokonaismaanpuolustuksen tai YETT-strategian kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseksi.

³⁵ MNE5 Comprehensive Framework Concept; Multinational Interagency Strategic Planning; Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation

³⁶ Näitä ovat mm. SHIFT (Shared Information Framework and Technology =tiedonvaihdon teoria ja arkkitehtuuri), Knowledge Development (=tietovarannot), Information Operations (info-operaatiot), Multinational Logistics (=huolto) ja Effect-Based Approach to Operations (=vaikutusperusteinen suunnittelu)

³⁷ Pekka Riipinen ”Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta”, PLM TPAK sihteeristö, 4.7.2008.

³⁸ Näitä ovat perinteisen sotilaallisen voimankäytön ohella muun muassa terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, järjestäytynyt rikollisuus, sortuvat valtiot, vakavat luonnonkatastrofit sekä sähköisen infrastruktuurin vakavat häiriöt.

2.8 Tutkimushypoteesit

a. Kansainvälinen kehitys aiheuttaa Comprehensive Approach -lähestymistavan perusteella kansalliselle kokonaismaanpuolustuksellemme sekä YETT-strategialle muutostarpeen, joka sisältää sekä haasteita että mahdollisuuksia.

Globalisaatio, kansainvälinen yhteistyö sekä valtioiden välinen keskinäisriippuvuus ovat todettuja ja laajasti hyväksyttyjä lähtökohtia niin Suomen sisäisiin kuin ulkoisiin uhkiin varauduttaessa. Yksikään maa ei ole syrjässä globaaleilta kehityslinjoilta, eikä mikään yksittäinen valtio kykene yksin vastaamaan globalisaation mukanaan tuomiin haasteisiin.⁴¹ Turvallisuuspolitiikassa on siten kasvava trendinä yhteistyöhön pohjautuva ajattelu, jonka tässä tutkimuksessa katsotaan aiheuttavan kokonaismaanpuolustuksen konseptiin yhä voimistuvaa sekä normatiivista että käytännön toimintoihin pohjautuvaa muutospainetta. Nämä muutospaineet yhdistettynä kokonaismaanpuolustuksen perinteeseen aiheuttavat hypoteesin mukaan YETT- strategiaan joko pienimuotoisemman ”hienosäädön” tai radikaalimman transformaation muutostarpeen, joiden suuruutta tai merkittävyyttä tässä tutkimuksessa on määrä arvioida. Normipaineen merkittävyys pyritään osoittamaan tutkimustyön johtopäätöksissä konkreettisina toimenpidesuosituksina kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseksi.

Samankaltaisesti hypoteesin mukaan ja YETT-strategiaan perusteella Suomen kokonaismaanpuolustuksen konseptilla olisi käytettävyyttä sekä vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisten toimintaperiaatteiden ja käytäntöjen muotoutumisessa. Tutkimuksen yhtenä päämääränä on näiden käytännön esimerkkien, teknisten ratkaisujen sekä erilaisten mallien tunnistaminen. Vaikutusmahdollisuudet pyritään osoittamaan ainakin yhden konkreettisen teknisen sovelluksen kuvauksen avulla, jonka puitteissa tarkastellaan myös kehittämisohdotuksia mahdollisten tulevaisuuden projektien osalta.

b. Kokonaismaanpuolustuksen sekä YETT-strategian vaikuttavuutta on mahdollista tehostaa MNE5 Comprehensive Approach -periaatteita soveltamalla kansallisten etujemme sekä kansainvälisen yhteistoimintakyvyn edistämiseksi

Kokonaisvaltaisen turvallisuuskäsityksen mukaisiin uhkatilanteisiin voidaan varautua ainoastaan jatkuvalla ja yhteisellä ennakkosuunnittelulla samaan tilannetietoisuuteen pohjautuen jo ennen krii-

⁴¹ Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti 08/2008.

sin puhkeamista ja näin ollen muodostaa yhteiset menettelytavat, yhteistyöverkostot sekä toimintaperiaatteet jo etukäteen. Kriisin jo syttyä näiden rakenteiden muodostaminen on hidasta, ellei mahdotonta.

Suomen kansalliset kokonaismaanpuolustuksen strategisen tason linjaukset ja suuntaviivat viranomaisyhteistyölle ovat kansainvälisessä vertailussa edelläkävijän roolissa valtioneuvoston selonteiden, ja sitä toteuttavan YETT-S osalta, samoin kuten käytännön yhteistyö eri viranomaisten välillä jokapäiväisellä, taktisella kenttätasolla. Hypoteesina on kuitenkin tämän edellä mainitun ketjun tehostamisen mahdollisuus operatiivisella tasolla, jolloin strategioiden vaikuttavuutta olisi mahdollista edistää osia kansainvälisestä Comprehensive Approach -lähestymistavasta, erityisesti sen implementoinnin käytäntöjä soveltamalla. Kyseisen tason viranomaisyhteistyö ei hypoteesin mukaan toteudu yhdenmukaisten strategisten suuntaviivojen mukaisesti operatiivisessa suunnittelussa. Näin ollen myös taktisen ja/tai kenttätason toiminta perustuu enemmänkin hyväksi todettuihin käytäntöihin ja henkilösuhteisiin kuin strategian linjauksiin.

Mikäli tutkimushypoteesi tulee todistetuksi, on tutkimuksessa osoitettu tarve strategisen ja taktisten tasojen entistä tiiviimpään koordinointiin erityisesti strategian toimeenpanoprosessien kehittämiseksi. Mikäli näin on, on selvitettävä, voidaanko MNE5 Comprehensive Approach (MNE5) -puitteissa kehitettyä ja laaja-alaisiin turvallisuushkiin vastaamaan tarkoitettuja suunnittelumalleja⁴² hyödyntää kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen mukaisessa suunnittelutilanteessa.

2.9 Keskeisimmät käsitteet⁴³

Keskeisimpien käsitteiden kuvaamisen avulla pyritään ensinnäkin hahmottamaan sitä moninaista käsiteviidakkoa, jotka määrittelevät kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian tai kokonaismaanpuolustuksen kenttää. Samalla yhdistämällä tiettyjä käsitteellisiä kokonaisuuksia pyritään johtopää-

⁴² MNISP= Multinational Interagency Strategic Planning
CIP= Cooperative Implementation Planning
EBAO= Effects Based Approach to Operations

⁴³ VNS (2008); YETTS (2006), Kenttäohjesääntö Yleinen Osa (2008), The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5 (Draft Working Paper), Version 0.11, 18 Sep 2007 sekä The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5, U.S. Joint Forces Command Joint Concept Development & Experimentation, 3/2008. Alleviivaukset kirjoittajan.

tösten avulla osoittamaan kansainvälisen ulottuvuuden sekä kokonaismaanpuolustuksen välistä yhteyttä.

Turvallisuuspolitiikan (TURPO) tarkoituksena on Suomen ja sen kansalaisten turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen ja yhteiskunnan perusarvojen suojeleminen syvenevän yhteistyön maailmassa. Turvallisuuspolitiikan tehtävänä on mahdollistaa tehokas puolustautuminen parantamalla puolustusedellytyksiä kansainvälisen yhteistyön keinoin. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittiset toimet tähtäävät Suomen itsenäisyyden säilyttämiseen ja toimintakyvyn takaamiseen Suomen etujen ajamiseksi kansainvälisten suhteiden muutoksessa. Turvallisuuspolitiikalla on perinteisesti vastattu valtion turvallisuuteen kohdistuvaan sotilaalliseen tai poliittiseen uhkaan. Keskinäisriippuvassa maailmassa turvallisuusuhkiin vastaaminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa turvallisuuspolitiikkaan, jossa huomiota kiinnitetään myös muihin ennaltaehkäiseviin tai turvallisuutta lisääviin toimiin.

Laajalla Turvallisuuskäsitteellä tarkoitetaan varautumista muihinkin, kuin ainoastaan valtiotoimijoita koskeviin sotilaallisiin uhkiin, ja joissa perinteisen turvallisuuspolitiikan keinot on koettu riittämättömiksi. Näitä ovat muun muassa terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, sortuvien valtioiden aiheuttamat uhkat, ympäristöongelmat, väestöliikkeet, epidemiat sekä taloudelliset häiriötilat.

Kokonaismaanpuolustuksella tarkoitetaan niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. ***Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen*** kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimien ja kansalaisten vapaaehtoisen toiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.

Kriisinhallinnalla tarkoitetaan niitä kansainvälisen yhteisön toimia konfliktien ennaltaehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, osapuolten vallankäytön lopettamiseksi, aiheutettujen tuhojen korjaamiseksi sekä kriisialueen turvallisuuden, vakauden ja yhteiskunnan toimintojen sekä oikeusjärjestyksen palauttamiseksi. Kriisinhallinta voidaan jakaa sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan.

Sotilaallinen kriisinhallinta on turvallisuuspoliittisista ja humanitaarisista syistä sotilaallisin keinoin toteutettavaa rauhanturvaamista, sotilaallista väliintuloa ja muuta tilanteen hallintaa. Sotilaallinen kriisinhallinta edellyttää joukoilta korkeatasoista, kansainväliseen toimintaympäristöön sopivaa suorituskkyä. Operaatiot edellyttävät yleensä strategista kuljetuskkyä, tehokkaita johtamis- ja viestijärjestelmiä sekä yhteistoimintakkyä eri maista tulevien yksiköiden ja kaluston kesken.

Puolustusjärjestelmä on kokonaisuus, joka koostuu johtamisjärjestelmästä, tiedustelu- ja valvontajärjestelmästä, valmiuden säätelyjärjestelmästä, logistiikkajärjestelmästä sekä joukkorakenteesta eli maa-, meri- ja ilmapuolustuksen johtoportaista ja joukoista.

Avun vastaanotto on valmiutta ja kkyä täydentää omaa puolustusjärjestelmämme suorituskkyä kansainvälisillä ja tarvittavilta osin yhteensopivilla suorituskkyillä

Suorituskky muodostuu järjestelmän ja/tai joukon toiminnan mahdollistavista suunnitelmista ja eri tehtäviin harjoitelluista käyttö- ja toimintaperiaatteista, riittävästä ja osaavasta henkilöstöstä, tehtävään tarvittavasta materiaalista, toimintaan tarvittavasta infrastruktuurista sekä puolustusvoimien tai yhteiskunnan tarjoamista tukeutumismahdollisuuksista.

Comprehensive Approach (CA) on toistaiseksi vakiintumaton käsite, jolla on omat tulkintansa eri valtioiden, monikansallisten organisaatioiden tai ei-valtiollisten toimijoiden taholta⁴⁴. Tässä diplomityössä CA ymmärretään yläkäsitteenä toimenpiteille, jotka

- 1) pyrkivät kokonaisvaltaisesti yhdistämään eri kriisinhallinnan toimijoiden poliittiset, taloudelliset, sotilaalliset ja humanitaariset keinot kohti yhteistä päämäärää kriisin ennaltaehkäisemiseksi, tilanteen vakauttamiseksi tai jälleenrakennus- sekä jälkihoitovaiheen toteuttamiseksi
- 2) sisältävät kokonaisuuden, josta löytyy erilaisilla intensiteeteillä elementtejä yhteisestä tilannearviosta sekä suunnittelu- ja toteutusvaiheesta sekä keinoja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin
- 3) keskittyvät toimissaan kriisitilanteen perimmäisiin syihin ja aiheuttaviin tekijöihin pitkällä tähtäimellä, eivät ainoastaan välittömästi ilmeneviin seurauksiin ja niitä vastaan suunnattaviin toimenpiteisiin.

⁴⁴ Ks. 2. luku

Whole of Government (WHOGA) tarkoittaa tässä diplomityössä Comprehensive Approach -periaatteiden mukaista toimintaa yksittäisen valtion osalta. Samaan kategoriaan luetaan myös *Integrated Missions* sekä *Concerted Action and Planning*⁴⁵ toimintatapoina yksittäisen organisaation tasalla.

Normi- sekä normatiivinen paine käsitteinä ymmärretään tässä työssä tietyn yhteisön hyväksymäksi käyttäytymissäännöksi, toimintaohjeksi tai moraalikäsitteeksi, jolla on toimintaa yhdenmukaistava vaikutus.

2.9.1 Johtopäätöksiä keskeisimmistä käsitteistä

Kansallisessa kokonaismaanpuolustuksen sekä kriisinhallinnan käsitteistössä on edelleen vallitsevana alueellisen ja kotimaan puolustuksen tarpeiden painottaminen kansainvälisen toiminnan kustannuksella, jossa näiden kahden tekijän välistä yhteyttä ei tuoda voimallisesti esiin ainakaan käsitteistön tasolla. Samankaltainen perinteisyys on havaittavissa sotilaallisen kriisinhallinnan määrittelyissä, jossa kriisien alueellinen ja tiettyjen osapuolten erottamiseen pyrkivä luonne huomioidaan sekä painotetaan yhteistoimintakykyä erityisesti muiden kansainvälisten (sotilaallisten) yksiköiden ja kaluston kesken.

Yhteistoimintatarvetta ei-valtiollisten toimijoiden, kansalaisjärjestöjen tai paikallisväestön kanssa ei korosteta, sillä edellä mainitut tekijät eivät ole olleet merkittävässä roolissa perinteisissä rauhanturvaamisoperaatioissa. Sama pätee voimassa olevaan kokonaismaanpuolustuksen määrittelyyn, jossa todetaan ulkoisen (kansainvälisen) sotilaallisen tai muun uhkan mahdollisuus, mutta ei oteta painokkaasti kantaa kansainvälisiin toimiin tai sen puitteissa tapahtuvan yhteistyönmahdollisuuksiin kokonaismaanpuolustuksen tukemiseksi. Tämä vaatimus on ainoastaan johdettavissa *puolustusjärjestelmän, suorituskyvyn* sekä *avun vastaanottokyvyn* määritelmien kautta, jotka yhdistämällä voidaan päätyä seuraavaan kokonaiskäsitteeseen:

Puolustusjärjestelmäämme on kyettävä täydentämään kansainvälisillä ja tarvittavilta osin yhteensopivilla suunnitelmilla, käyttö- ja toimintaperiaatteilla sekä tehtävään sopivalla henkilöstöllä ja materiaalilla, jotta valmius sotilaallisen tai muun yhteiskunnallisen avun vastaanottokykyyn on olemassa.

⁴⁵ Ks. tarkemmin käsitteiden kuvauksista seuraavassa luvussa.

Mikäli yllä esitetty tulkinta katsotaan oikeaksi, on se jo sinällään peruste myös kokonaismaanpuolustuksen käsitteen laajentamiselle ympäröivien tai mahdollisten kansainvälisten resurssien huomioimiselle tulevissa määrittelyissä. Kansainvälinen ulottuvuus on selkeästi rajattu Kenttäohjesäännön (2008) määritelmään turvallisuuspolitiikasta, joka huomioi kansainvälisen yhteistyön sekä sen syvenemisen ja mahdollisuuden muutokseen. Vastaavaa turvallisuuspolitiikan määrittelyä ei VNS:sta (2001, 2004) löydy lainkaan. Turvallisuuspolitiikan määrittely menee siten osin päällekkäin ulkopolitiikan kanssa keskittymällä ainoastaan kansainväliseen dimensioon, puolustuspolitiikan ja kokonaismaanpuolustuksen ollessa edelleen kansallisesti määräytyvää. Tulevaisuudessa edellä mainittu rajanveto syvenevän kansainvälisen yhteistyön sekä globalisaation edetessä tuskin on rationaalista.

Edellä mainittua päätelmää tukee muun muassa Pekka Riipisen kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaarta selvittänyt tutkimus.⁴⁶ Siinä Riipinen toteaa, että kokonaismaanpuolustuksen käsitteen mukainen toiminta-ajatus on muodostanut historian saatossa viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaan perustuvan verkostokokonaisuuden, jolla on vastattu kaikkiin mahdollisiin uhkiin. Kokonaismaanpuolustuksen käsite on perustunut tutkimuksen käsittelemänä ajanjaksona eri toimijoille laissa säädetyn toimivallan ja toimenpiteiden tarvittavaan yhteensovittamiseen, jonka tavoitteena on ollut voimavarojen mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas suunnittelu sekä käyttö kunkin tilanteen asettamien haasteiden mukaisesti. Kansainvälisen toimintaympäristön voimavarojen (suorituskyvyn) tarkoituksenmukainen sekä kustannustehokas hyödyntäminen sopisi hyvin osaksi tätä päämäärää.

On myös huomioitava, että mistään ainutlaatuisesta tai uniikista keksinnöstä ei niin kokonaismaanpuolustuksen kuin Comprehensive Approachinkaan kohdalla ole kyse. Tavoitteenahan on ainoastaan keskittää kaikki käytettävissä olevat resurssit tehokkaimmalla mahdollisella tavalla haluttuun päämäärään. Näinhän on pyritty tekemään kautta sotastrategioiden historian, erityisesti viime vuosisadan alusta lähtien. Sotien muututtua ideologisten kamppailujen luonteen mukaisesti totaaliseksi viimeistään toisen maailmansodan aikana, muun muassa britit olivat pakotettuja improvisoimaan uusia voimavaroja sotilaallisten ponnistelujen tueksi. Näin syntyivät ns. SOE (special operations executive) -joukot, jotka olivat sotatalousministeriön siviilien johtamia erikoisjoukkoja Ranskan vastarinta-armeijan vahvistamiseksi, päämääränään sekä sotilaallisten, taloudellisten ja muiden eri-

⁴⁶ Pekka Riipinen ”Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta”, PLM TPAK sihteeristö, 4.7.2008.

koisalojen voimien yhdistäminen natsi-Saksan lyömiseksi.⁴⁷ Sodankäyntitapa oli paikallisen siviilivastarinnan, tiedustelun, informaatio-operaatioiden sekä kaikkien ministeriöiden resurssien epätaivomainen yhdistelmä, joka syntyi kansakunnan olemassaolon ollessa uhattuna.

Amerikkalaiset päätyivät samansuuntaisiin ratkaisuihin toisen maailmansodan aikana perustamalla strategisten toimenpiteiden osaston (OSS - Office of Strategy Services), jonka tehtävänä oli yhdistää operaatioanalyysi, tiedustelu, antropologia, erikoisjoukot, psykologiset operaatiot sekä teknologisen osaaminen yhdeksi kokonaisoperaatioksi. Samoin kävi myös Vietnamin sodan loppupuolella amerikkalaisten havaittua, että ainoastaan sotilaallisilla operaatioilla ei ole mahdollista saavuttaa pysyvää ratkaisua tilanteeseen. Näin syntyivät siviilien johdossa toimivat ns. CORDS-joukot (Civil Operations Revolutionary Development Support), joiden alaisuudessa koordinoitiin kaikki sekä ei-sotilaalliset että sotilaalliset operaatiot Saigonin ulkopuolella, CIA:n salaisia operaatioita lukuun ottamatta. Amerikkalaisten tavoitteena oli yhdistää nämä poliittiset, taloudelliset, sotilaalliset ja informaatio-operaatiot kohti yhdenmukaista päämäärää niin strategisella, operatiivisella kuin taktisellakin tasolla. Toimenpiteet organisoitiin sotilaallisen tehokkaasti, mutta siviilien johtamina..⁴⁸ Näiden Comprehensive Approach -tyyppisten operaatioiden katsottiin Vietnamin osoittaneen toimivuutensa mutta alkaneen liian myöhään vaikutuksen aikaan saamiseksi lopputuloksen kannalta.

Näiden historiallisten rinnastuksien jälkeen on tarkoitus seuraavassa luvussa tarkastella Comprehensive Approach -suuntauksen nykytilaa ja eri organisaatioiden tai toimijoiden ymmärrystä sen sisällöstä. Kokonaisuutena näiden kahden luvun yhdistelmien tavoitteena on osoittaa Comprehensive Approach -lähestymistavan eri tulkinna muotoja. Tätä kautta rakennetaan yhteyttä konstruktivismin teorian käytettävyydelle tutkimuksessa sekä erilaisten merkitysten tunnistamisessa.

3 KOKONAISSVALTAISEN KRIISINHALLINNAN KANSAINVÄISET SUUNTAUKSET – ERILAISIA PAINOTUKSIA VAI PERIAATTEELLISIA EROJA?

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (2004) mukaisesti Suomen tulee harjoittaa aktiivista ja kokonaisuvaltaista konfliktinesto- ja kriisinhallintapolitiikkaa sekä edistää turval-

⁴⁷ Kilcullen, David J., 2007, 'New Paradigms for 21st Century Conflicts', eJournal USA, osoitteessa <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/kilcullen.htm>.

⁴⁸ Wells, Gordon M., 1991, 'No more Vietnams: CORDS as a Model for Counterinsurgency Campaign Design'. Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Science, United States Army.

lisuus- ja kehityspolitiikan sekä kauppapolitiikan samansuuntaisia tavoitteita. Selonteon mukaisesti kussakin erityyppisessä kriisitilanteessa olisi sovellettava sopivaa keinovalikoimaa, joka edellyttää konfliktinestoon tähtäävien toimien sekä sotilaallisten ja siviilikriisinhallintatoimien ja jälleenrakennusvaiheen käsittelemistä yhtenä kokonaisuutena.⁴⁹ Samalla vuoden 2004 selonteko edellyttää siviili- ja sotilastoimintojen johdonmukaista käyttöä kriisinhallintaoperaatioissa.

Tuorein selonteko (VNS 2009) asettaa selkeämpiä vaatimuksia kansainvälisen kriisinhallinnan kansalliselle ulottuvuudelle. Sen mukaan kriisinhallinta on keskeinen turvallisuuspolitiikan keino, jonka tulee parantaa osaltaan kansallista puolustustamme ja sitä kautta omaa turvallisuuttamme kansainvälisen yhteistoimintakyvyn kehittämisen kautta. Toiminnassa on selonteon mukaan huomioitava kokonaisvaltaisesti kriisinhallinnan ohella myös humanitaarisen- ja kehitysavun keinot, joiden tulee edesauttaa kansainvälisten toimijoiden pyrkimyksiä.⁵⁰ Tämä edellyttää kansallisen suunnittelun, resursoinnin sekä koordinoinnin tiiviimpää yhteensovittamista.

Kansallisten yhteensovittamisen vaatimusten esille nousu on looginen jatkumo eri kriisinhallintatoimijoiden poikkileikkaaville teemoille, jotka juontuvat toimintaympäristön kasvaneista vaatimuksista. Globalisaation aiheuttama keskinäisriippuvuuden kasvu näkyy taloudellisten ja informaatiovaikutustensa lisäksi keskeisesti myös turvallisuustoimintojen tasalla niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Maailmanlaajuisten ongelmien vaikutukset välittyvät sekä heijastuvat yhä nopeammin ja voimakkaammin sekä Eurooppaan että Suomeen ja asettavat niihin tähtäävät vastatoimenpiteet myös uudenkaltaisten haasteiden eteen.

Yhä merkittävämmäksi muodostuu kriisien ennaltaehkäisy sekä aikainen ja nopea puuttuminen kriisin laajenemisen estämiseksi. Sama pätee myös yhteiskunnallemme elintärkeisiin toimintoihin: tietto- ja energijärjestelmien keskinäisriippuvuus, ympäristökatastrofit, suuronnettomuudet, herkästi leviävät tartuntataudit sekä kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus yhdessä perinteisten ja yhä akuuttien sotilaallisten uhkien kanssa asettavat uudenkaltaisia yhteistyön vaatimuksia kokonaisturvallisuuden hallitsemiseksi kokonaismaanpuolustuksen kentässä. Monitahoisten ongelmatilanteiden hallinta edellyttää tehokasta resurssien suunnittelua kotimaassamme sekä kykyä valtiojohdon linjauksen mukaisesti valmiutta vastaanottaa ulkopuolista apua tarvittaessa. Suomen kansallisen turvallisuuden puitteet ovat siten merkittävästi laajentuneet.

⁴⁹ VNS (2004) s. 6-8

⁵⁰ VNS (2009) s. 84-87

Sotilas- ja siviilitoimijoiden yhteys korostuu ja samanaikaisesti yhteisten operaatioiden luonne tulee yhä haastavammaksi monimuotoisuudessaan. Kansainvälinen kriisinhallinta on kokenut muodonmuutoksen sekä määrällisen kasvun että toimijoiden kentän moninkertaistumisen myötä viimeisen vuosikymmenen aikana. Perinteinen sotilaallinen rauhanturvaamisoperaatio, jossa tulitaukosopimuksen jälkeen kaksi taistelevaa valtiollista toimijaa erotetaan yhteisesti hyväksytyllä sopimuksella sekä puskurivyöhykkeelle sijoitettavalla kansainvälisellä rauhanturvaamisjoukolla, on yhä harvinaisemmaksi operaatiotyyppiksi käyvä tilanne.

Tulevaisuudessa yhä vaativammiksi käyvät operaatiot niin kotimaassa kuin ulkomaillakin edellyttävät nopeuden ja erikoistumisen ohella erityisesti yhteistoimintakykyä, joka vaatii kansainvälisten normien ja standardien omaksumista, yhteistä harjoittelua sekä ennen kaikkea asenteiden muutosta. Erityisesti sotilaiden mutta myös siviilisektorin toimijoiden on tunnustettava se tosiasia, että ainoastaan perinteisin menetelmin ja opein ei ole mahdollista vastata tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin. Samalla on tiedostettava ne toimintaperiaatteet ja suuntaukset, joiden mukaisesti tärkeimmät kansainväliset toimijat ovat toimintaansa kehittämässä.

Tähän monimutkaistumisen globaaliin trendiin pyritään vastaamaan samansuuntaisin periaattein eri kansainvälisten toimijoiden osalta, joista Suomelle tärkeimmiksi viiteryhmiksi ovat muodostuneet Euroopan Unionin, Yhdistyneiden Kansakuntien sekä Naton tunnustamat periaatteet konfliktien ennaltaehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Näiden hallitusohjelmassa⁵¹ sekä valtioneuvoston selonte-oissa⁵² keskeisimmiksi mainittujen viiteryhmien Comprehensive Approach -periaatteet on määrätty tuoda esille seuraavissa alaluvuissa sekä osoittaa perustelut näitä suuntauksia edustavasti kokoavalle MNE-kokeilutoiminnalle.

3.1 Nato ja Comprehensive Approach

Naton liityntäpinnat Comprehensive Approach -lähestymistapaan liittyvät kiinteästi organisaation käynnissä olevaan muutos- ja transformaatioprosessiin, jossa kylmän sodan sekä jälkiteollisten yhteiskuntien vastakkainasetteluun suunnitellut suorituskyvyt sekä ajattelutavat pyritään saattamaan

⁵¹ Pääministeri Matti Vanhasen II Hallituksen Ohjelma, 19.4.2007, s.7-9. osoitteessa <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>

vastaaviksi 2000-luvun haasteisiin. Kyseessä on siten koko järjestön toimintafilosofiaa ohjaavien perusteiden muutoksesta. Tämä muutosvaatimus voimistui Neuvostoliiton romahduksen jälkeen 1990-luvulla Balkanin kriisin yhteydessä, jossa itsessään Nato-maat eivät olleet suoranaisesti uhattuina, mutta lähialueella kärjistynyt humanitaarinen katastrofi pakotti järjestön toimintaan. Samanaikaisesti kun ymmärrettiin kollektiivisen turvallisuuden ulottuminen järjestön rajojen ulkopuolelle, havaittiin yhteisten voimavarojen sopimattomuus uudentyyppisen kriisin ratkaisemiseen. Kaksi miljoonaa sotilasta Varsovan liittoa vastaan koonneella Natolla oli vaikeuksia koota yhteen muutaman tuhannen miehen rauhanturvajoukkoa Balkanille, toimeenpano- ja suunnittelukyvyn hitaudesta puhumattakaan.⁵³

Syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 toimivat viimeisenä katalyyttinä ja transformaatio-prosessin vahvistajana ja samalla voidaan katsoa tuoneen Naton Eurooppa-keskeisen katsantokannan päätepisteeseen. Globaalin talouden sekä informaation maailmanlaajuinen raja-aitojen murtuminen oli tehnyt oman osuutensa Naton vihollisen kaatamisessa mutta luonut samalla uusia uhkia: Terrorismi, luhistuneet tai sortuvat valtiot sekä joukkotuhouksien hallitsematon leviäminen olivat haasteita, joihin Nato ei kyennyt enää järjestönä yksin vastaamaan. Samaan aikaan kun Naton operaatioalueet ovat laajentuneet kattamaan Euroopan mantereeseen lisäksi niin Lähi-idän, Afrikan kuin Keski-Aasiankin, ovat yhteistyötarpeet erityisesti EU:n, YK:n ja muiden tärkeimpien kansainvälisten toimijoiden kanssa käyneet yhä tärkeämmiksi. Nato on transformaationsa ja uusien uhkakuvien myötä samalla sitoutunut useisiin, täysin erityyppisiin operaatioihin ja tehtäviin ”kovista” taistelu-tehtävistä aina perinteisempään rauhanturvaamistoimintaan, humanitaarisen avun suojaamiseen, koulutustehtäviin, evakuointioperaatioihin sekä huollon järjestämiseen katastrofialueelle. Viimeisimpänä operaationa Naton laivasto-osastot suojaavat merikuljetuksia kansainväliseltä merirosvo-ukselta Afrikan rannikolla. Naton toimintaparadigman muutos on siten merkittävä tälle vuosituhannelle tultaessa.

Natolle nämä uudet operaatiot sekä vaatimukset yhteistyöstä on kirjattu selväsanaisesti Riikan 2006 sekä Bukarestin 2008 huippukokousten päätöslauselmiin, joissa edellytetään Comprehensive Approach -lähestymistavan mukaista ajattelutapaa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan.⁵⁴ Naton tulevaisuuden joukoilta edellytetään nopeutta, joustavuutta, modulaarisuutta sekä sopeutumiskykyä uu-

⁵² VNS 2004 s. 6-7. VNS (2009)

⁵³ ”Managing Global Security at Risk”, NATO:n pääsihteeri Jaap de Hoop Schefferin puhe International Security Studies – konferenssissa 2007, osoitteessa <http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070907a.html>

⁵⁴ NATO Bucharest Summit Declaration, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>

siin turvallisuushaasteisiin. Toisaalta Naton toimintaa rajoittaa sotilaallisen liittokunnan puuttuvat resurssit turvallisuuden kokonaisvaltaiseen hallintaan muilla kuin sotilaallisilla suorituskyvyillä, jolloin avainasemaan nousee myös yhteistoimintakyky muiden kriisinhallinnan toimijoiden kanssa. Osin edellä mainitusta syystä Nato on ollut kehittämässä uutta operatiivista suunnittelukonseptia (EBAO, Effect-Based Approach to Operations), jonka avulla pyritään parantuneeseen yhteistoimintaan erityisesti ei-sotilaallisten toimijoiden kanssa. Samalla kriisihallintaa pyritään jo suunnitteluvaiheessa kaikilla tasoilla strategisesta taktiseen tasoon saakka käsittelemään aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin niin taloudelliset, diplomaattiset, informaatio-, kuin sotilaallisetkin tekijät huomioimalla.

3.1.1 Nato ja Comprehensive Approach konstruktivismin näkökulmasta

Konstruktiiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna Naton suhde Comprehensive Approach -lähestymistapaan on sille välttämättömyys, josta on tehty hyve. Kylmän sodan aikaan liittokunnan turvallisuus perustui vastavoimaisen uhkan luontiin, joka pidatti silloisen vihollisen eli Neuvostoliiton ja Varsovan liiton toimimasta. Konkreettisimmin edellä mainittu pelotepolitiikka näkyi ydinaseiden avulla luodun kauhun tasapainon ylläpitämisessä: massiivinen vastaisku ydinasein olisi sodan syttyessä johtanut molempien osapuolien täydelliseen tuhoon. Globalisaation ja uusien turvallisuushaasteiden myötä ei vastavoimaisen ja liittokunnan rajoille ulottuvan uhkan politiikka enää toiminut.

Nato ei kykene enää määrittämään vihollistaan tietyn maantieteellisen rajan avulla, vaan vihollinen nähdään samanaikaisesti kaikkialla valtioiden rajoista välittämättä. Itsemurhapommi-iskuun valmistautuvaa ja marttyyrikuolemaan varautunutta terroristia on vaikeaa uhata sotilaallisella voimankäytöllä. Passiivisen potentiaalin kasvattamisen sijaan Nato on siten luonut oikeuden itselleen puutua jäsenmaidensa turvallisuutta uhkaaviin tekijöihin niiden alkulähteillä. Tämä on edellyttänyt turvallisuusparadigman uudelleenmuotoilua passiivisesta aktiiviseen sekä alueellisesta funktionaaliseen. Koska toiminnallisista kokonaisuudesta Nato voi itsenäisesti käsitellä vain sotilaallista turvallisuutta, on muut osa alueet täydennettävä yhteistoiminnalla muiden kanssa. Naton painolastina on tosin liittokunnan kulttuurihistoriallissidonnainen näkeminen – sekä järjestön ulkopuolelta että uusien jä-

senmaiden näkökulmasta myös sisältä käsin – edelleen alueellisen, ja vastavoimaisen uhkan muodostajana erityisesti Venäjän suuntaan⁵⁵.

Järjestön sisällä voidaankin nähdä olevan konstruktivismin mukainen kamppailu koko Naton merkityksestä erityisesti yksittäisten jäsenmaiden kannalta. Yhtäältä Yhdysvaltojen voimakas asema sekä tekninen etumatka liittokunnassa on edellyttänyt jäsenmailta kustannuksiltaan kalliiden ja niille erityisesti sopivien (”niche”) suorituskykyjen luomista globaaliin sotaan terrorismia vastaan. Erikoistumisen aiheuttama kustannusten kasvu erityisesti uusille, pienille jäsenmaille sekä kotimaan puolustukseen suunnattujen suorituskykyjen laiminlyönti ovat johtaneet kasvavaan riippuvuussuhteeseen Yhdysvalloista.

Toisaalta elokuun 2008 tapahtumat Venäjän ja Georgian välillä ovat aiheuttaneet vaatimuksia erityisesti Baltian maissa Naton paluusta Eurooppaan ja voimakkaampaa uudelleenorientaatiota vanhaan artikla 5:n mukaiseen kollektiiviseen puolustukseen. Samankaltaisia vaatimuksia on esitetty myös Norjassa, joka on huolestunut itselleen tärkeän Pohjoisten merialueiden (High North) vähäisestä asemasta liittokunnan agendalla. Norja pelkää jäävänsä yksin puolustamaan strategisia kalastus- ja energiaintressejään mahdollisessa eturistiriitatilanteessa Venäjää vastaan.⁵⁶ Mikäli jälkimmäisen suuntauksen mukaiset vaatimukset yhä kasvavat, saattavat Natossa voimistua pyrkimykset yhä enenevässä määrin Comprehensive Approach -suuntauksen mukaisiin taloudellisten, poliittisten sekä sotilaallisten voiman elementtien hyödyntämiseen yksittäisen jäsenmaan etujen puolustamiseksi.

Toisaalta yksittäisten jäsenmaiden ongelmat saatetaan liittokunnan puolelta ”turvallistaa” toimintaedellytysten luomiseksi. Saadessaan näin mandaatin toiminnalleen alueensa ulkopuolella saa järjestö ylipäättään oikeutuksen olemassaoloonsa. Voidaan siten väittää Naton pyrkivän Comprehensive Approach -periaatteilla säilyttämään keskeisen roolinsa ja laajentumaan globaaliksi toimijaksi niin YK:n, EU:n, Maailmanpankin kuin muidenkin merkittävien järjestöjen rinnalle. Samalla Nato pyrkii luomaan omalla esimerkillään globaaleja standardeja sekä toimintamalleja omista lähtökohdistaan. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta voidaan nähdä Naton keinona ja pyrkimyksenä jäsenmaiden sa ei-sotilaallisia resurssien hyödyntämiseen.

⁵⁵ ”Global Dangers and Future Threats”, Kaptil Meron esiupseerikurssin tutkielma, s. 45-46.

⁵⁶ ”NATO, New Threats and Norwegian Security and Defence Policy” Nina Graeger, Norwegian Institute of International Affairs. Luento 18.11.2008 Nordic Security -seminaarissa. Muistiinpanot kirjoittajalla.

Jäsenmaiden saatetaan edellyttää konsensuspolitiikan hengessä edistävän Natolle edullisten päämäärien ajamista myös muissa kansainvälisissä yhteyksissä. Järjestö onkin ottanut ensiaskeleet esimerkiksi yhteisen energiaturvallisuuden alalla. Myös Naton Afganistanin operaatiossa toteuttama PRT-toiminta (Provincial Reconstruction Team) antaa osviittaa tulevaisuuden vaatimuksista. Nato haluaa olla toiminta- ja suunnitteluperiaatteineen se yhteiset taloudelliset, diplomaattiset sekä humanitaariset päämäärät kokoava voima, jonka toiminta vakiintuisi globaalin kriisinhallinnan konseptiksi. Nato pyrkii perustelemaan johdolla tapahtuvan yhteisen konseptin muodostamisen tarpeellisuutta myös niiden 17 Naton ulkopuolisen valtion avulla, jotka osallistuvat liittokunnan johtamiin operaatioihin eri puolilla maailmaa.

3.2 Euroopan Unioni ja Comprehensive Approach

Euroopan Unionin vuonna 2003 julkaisema turvallisuusstrategia⁵⁷ asetti selvät suuntaviivat ja tavoitteet Unionin aseman vahvistamiselle. Lähes 500 miljoonan ihmisen, sekä 27 valtion poliittinen ja taloudellinen jättiläinen, joka vastasi neljäsosasta maailmankaupan volyymista, oli edelleen turvallisuuspoliittisena toimijana kääpiön asemassa. Puhtaasti sotilaallisten suorituskykyjen osalla alueella ei EU:lla ollut realistisia mahdollisuuksia kilpailla Yhdysvaltojen valta-aseman kanssa. Pääallekkäisten kokonaisuuksien rakentamista myös Naton kanssa haluttiin välttää. Samanaikaisesti Unionin kehittyvä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka tarvitsi konkreettisia esityksiä edetäkseen ja erottuakseen omaksi kokonaisuudekseen kansainvälisessä turvallisuusarkkitehtuurissa. Comprehensive Approach nähtiin siten EU:ssa yhtäältä keinona Unionin ulkoisen aseman vahvistamiseen, jossa sen monipuoliset erityisosaamisalueet erityisesti ei-sotilaallisessa toiminnassa saisivat ansaitsemansa painoarvon. Toisaalta Comprehensive Approach voidaan nähdä Unionille pyrkimyksenä yhtenäistää erittäin kirjavia niin ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä kuin kriisinhallinnonkin käytäntöjä jäsenmaiden välillä.

EU:n turvallisuusstrategia tunnustaa eurooppalaisen muuttuneen turvallisuusympäristön jakautuneen kahtia: Eurooppa elää samalla historiallisen turvallista ajanjaksoa, jossa laajamittaisen sodan uhka alueella on vähentynyt olemattomiin. Unionin syntyideologiaan liittynyt taloudellinen integraatio sekä työvoiman ja palvelujen vapaa liikkuminen ovat toimineet samalla vanhojen uhkien

⁵⁷ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (2003).

poistajana kuin uusien sekä entistä vaarallisempien ja vaikeasti ennakoitavissa olevien tekijöiden kasvualustana. Näitä Eurooppaa koettelevia ja myös globalisaation aikaansaamia negatiivisia kehityspiirteitä ovat strategian mukaan alueelliset jyrkät elintasoerot ja maailmanlaajuinen köyhyys, sortuvat valtiot sekä niihin liittyvä rikollisuus, ilmastonmuutoksen aiheuttama globaali epävakaus sekä energiariippuvuuden lisääntyminen. Näiden yleisten kehityspiirteiden seurauksia voimistavat ja käyttävät hyväkseen kansainvälinen ja verkottunut terrorismi, joukkotuhoaseiden leviämisen uhka sekä järjestäytynyt rikollisuus.⁵⁸ Uhkia vastaan on mahdollista EU:n mukaan toimia vain huolellisella turvallisuusinstrumenttien koordinoinnilla, jota Comprehensive Approach Unionin mittakaavassa pyrkii edesauttamaan.

Britannian EU-puheenjohtajuuskaudella 2005 käynnistettiin varsinaiset toimet strategian päämäärien toteuttamiseksi Comprehensive Approach -lähestymistavan osalta. Toimeenpanon jatkuvuus haluttiin varmistaa myös tulevilla puheenjohtajuuskausilla, minkä johdosta Britannia, Suomi ja Itävalta päättivät yhteisessä aloitteessaan edistää puheenjohtajuksiensa aikana EU:n kriisinhallintatyökalujen yhteensopivuutta ja toimeenpanokykyä.⁵⁹ Edellä mainitusta johtuen sekä Euroopan Unionin turvallisuusstrategian päämäärien mukaisesti Comprehensive Approach -lähestymistapaa käytetään hyväksi aktiivisessa turvallisuusympäristöön vaikuttamisessa, jossa kansainväliset järjestöt (YK, Nato, WTO jne.) ja niiden kanssa käytävä yhteistyö näyttelee merkittävää osaa. Tähän kokonaisuuteen kuuluu hyvän hallinnon kehittäminen, demokratiakehityksen edistäminen, korruption ja rikollisuuden vastainen toiminta sekä ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden vahvistaminen. Vain paneutumalla kriisien syiden alkujuurille perusrakenteita korjaamalla on EU:n Comprehensive Approach -lähestymistavan mukaan mahdollista aikaansaada pysyvämpää vakautta, ei ainoastaan oireita (esim. terrorismi, ihmiskauppa, laiton maahantulo) hoitamalla.

Unionin Comprehensive Approach -lähestymistavan keskeisimpiin päämääriin kuuluvat

- kokonaisvaltainen näkemys käsillä olevaan kriisiin, myös ennaltaehkäisevät toimenpiteet huomioiden
- kaikkien sotilaallisten ja ei-sotilaallisten voiman instrumenttien tilanteenmukainen hyväksikäyttö kohti yhteisesti sovittua päämäärää, ja jossa operaatioiden vaiheistus sekä sotilas- ja siviilitoimijoiden keskinäiset yhteistyösuhteet ovat selkeästi määritetty

⁵⁸ sama s 5-10.

⁵⁹ United Kingdom, Austria and Finland non-Paper, "Enhancing EU Civil-Military Coordination, (2005).

- edellä mainittujen toimijoiden yhteisen suunnittelun, tilannetietoisuuden sekä tiedonvaihdon korostaminen.

Yhteisen, strategiselta tasolta aina taktiselle tasolle ulottuvan suunnittelun lisäksi EU:n Comprehensive Approach painottaa strategian toimeenpanoon suunnattavia prosesseja, jossa keskeisellä sijalla ovat alkuvaiheen yhteinen tilannearvio, toimeenpanon menestyksellisyyden arviointikriteerien määrittäminen sekä jatkuva operaation vaikuttavuuden arviointi asetettujen päämäärien mukaisesti.

3.2.1 EU ja Comprehensive Approach konstruktivismin näkökulmasta

Euroopan Unionin Comprehensive Approach -lähestymistapaa turvallisuuteen ja kriisien hallintaan on peilattava 2000-luvun alkua ja ns. uusia uhkia laajemmasta, historiallisesta perspektiivistä. 1900-luvun ensimmäinen puolisko maailmansotineen oli kokemuksena Euroopan maille traumaattinen. Idän ja lännen kahtiajaon päätyttyä kylmän sodan jälkimainingeissa puhjenneet konfliktit Balkanilla avasivat haavat uudelleen ja konkretisoivat EU:n kyvyttömyyden ”kovan” turvallisuuden ylläpitämiseen. Nämä kaikki tekijät olivat omiaan vahvistamaan vaatimuksia uusista ajattelutavoista Euroopan Unionissa. Syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 sekä vuoden 2003 Irakin toinen sota syvensivät EU:n kahtiajakoa itsenäisen, omintakeisen ja kansainvälistä legitimitettä korostavan ulkopolitiikan ja Yhdysvaltoja myötäilevän transatlanttisen suuntausten välillä. EU oli havainnut vain ”pehmeiden” ja siviilikriisinhallintaa painottavien toimenpiteiden riittämättömyyden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineenä. Toisaalta EU ei halunnut leimautua Yhdysvaltojen ja Naton tavoin vain sotilaallista voimaa painottavien toimijoiden joukkoon. Sekä sotilaallisten että erityisesti EU:n ainutlaatuisten siviilitoimijoiden suorituskykyjen harmonisointi katsottiin oikeaksi ratkaisuksi. Poliitiikkaa ilman sotilaallista selkänöjää ei koettu uskottavaksi. Ajattelutavan voi tiivistää sanoa tarkoittavan ”ei kehitystä ilman turvallisuutta ja turvallisuutta ilman kehitystä.”⁶⁰ Toisaalta Euroopassa haluttiin samanaikaisesti välttää kaikin keinoin uusien vastakkainasettelujen syntyminen, vanhoihin kokemuksiin viitaten, uhkia liiallisesti ”turvallistamalla”.

⁶⁰ ”Implications of the Changing Conceptualizations of Security within the European Union”, Prof. Pertti Joenniemen luento 18.11.2008 Nordic Security -seminaarissa. Muistiinpanot kirjoittajalla.

Edellä mainituista lähtökohdista rakennettu EU:n Comprehensive Approach käsittelee siten kriisiä kokonaisvaltaisesti kaikki osatekijät huomioiden ja on näin omiaan vähentämään yksittäisen tekijän ”turvallistamista” ja erityisasemaan nostoa. Lähtökohta-asetelma Natoon verrattuna on siten erilainen. Esimerkkinä tästä mainittakoon terrorismi, jota ei haluta ”turvallistaa” ainoastaan Länsimaiden ja islamilaisten valtioiden väliseksi kriisiksi ”me vastaan nuo” -asettelulla. EU ei siten ole sodassa terrorismia vastaan, kuten Yhdysvalloissa asia on julistettu (”turvallistettu”). Kyse on merkittävästä linjaerosta suhtautumistavassa kansainväliseen terrorismiin, sillä EU painottaa toiminnassaan myös jäsenmaiden sisäisen kehityksen eriarvoisuuden ja monikulttuurisuuden kehittämistä eli tavallaan omaa rooliaan terrorismin synnyttäjänä. Ongelmaa ei siten haluta nähdä esimerkiksi uskontojen tai ideologioiden välisenä vastakkainasetteluna, vaan pikemminkin sosiaalisena ja myös ei-sotilaallisina keinoin hallittavana kysymyksenä.

Konstruktivistisen näkökulman mukaisesti EU:ssa käydään siten sisäistä kamppailua niistä merkityksistä, joilla Unioni turvaisi sekä oman sisäisen että lähialueiden vakaan kehityksen. Ensimmäisen suuntauksen mukaan Euroopan Unionin on vihdoin kannettava vastuunsa globaalin turvallisuuden edistämiseksi ja se on näin ollen oikeutettu tätä kautta aktiivisen toimijan roolin eri sotilaallisen, poliittisen ja taloudellisen voiman instrumenttien yhdistelmällä. Tähän sekä sotilaallisten ja ei-sotilaallisten voimien yhdistämiseen EU:n moninaiset instituutiot ja jäsenmaiden voimavarat tarjoavat ainutlaatuisen mahdollisuuden. Samalla nämä eri instituutiot ja jäsenmaiden kirjo aiheuttavat ristiriitoja ja linjaerimielisyyksiä – EU:n ääni ei ole yhtenäinen. Toisen näkemyksen mukaan Euroopan ainoa uhka on vastavuoroisesti sen omassa historiassa sekä menneisyydessä eikä Euroopan naapureissa tai muualla EU:n alueen ulkopuolella. Tällöin vain integraatiokehitystä sekä kollektiivista identiteettiä vahvistamalla ja sisäiseen kehitykseen panostamalla voidaan taata maanosan vakaus myös tulevaisuudessa.⁶¹

3.3 Yhdistyneet Kansakunnat ja Integrated Missions

Yhdistyneet Kansakunnat (YK) on edennyt kansainvälisistä toimijoista kenties pisimmälle Comprehensive Approach –lähestymistavan käytännön sovellusten kehittämisessä sekä toimeenpanemisessa ”Integrated Missions” -konseptillaan, joka on suunnattu kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähtö-

kohtiin. 2000-luvun taitteessa alkaneen kehitystyön lähtökohtana ovat olleet yhtäältä uudenkaltaisten turvallisuushaasteiden tuomat vaikutukset perinteiseen rauhanturvaamistoimintaan ja toisaalta tarve yhdenmukaistaa järjestön omien, monenkirjavien alaorganisaatioiden päämääriä kohti yhteisiä tavoitteita.

Jo vuonna 2001 YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi julkilausuman, jossa edellytettiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriisinhallintaan järjestön sisäisesti sekä jäsenmaiden että monikansallisten organisaatioiden ja ei-valtiollisten toimijoiden kesken. Tavoitteena tuli olla kattava näkemys käsillä olevan kriisin syntyyn vaikuttaneista tekijöistä, jotta konfliktin kestäväään ratkaisuun ja sen perimmäisiin syihin olisi mahdollista vaikuttaa sekä lyhyen tähtäimen rauhanturvaamis- ja pakottamistoimenpitein että pitemmällä aikavälillä yhteiskuntaa jälleenrakentamalla. Kaikki edellä mainittu edellytti turvaneuvoston julkilausuman mukaan YK:n eri alajärjestöjen sekä kriisinhallinnan muiden toimijoiden kesken yhteistä strategiaa päämäärien koordinoimiseksi sekä kansainvälistä työnjakoa organisaatioiden kesken, jotta lyhyen ja pitemmän aikavälin tavoitteet saataisiin palvelemaan suurempaa kokonaispäämäärää.⁶²

Yhtenä harvoista YK:lla on myös käytännön kokemusta kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan periaatteiden soveltamisesta käytäntöön. Tällä hetkellä globaalisti käynnissä olevista 28 suuremmasta kriisinhallinnan alaan luokiteltavasta konfliktista YK on osallisena 20:ssä yhteensä yli 100 000 hengen vahvuisella kriisinhallintahenkilöstöllä ja 5,6 miljardin dollarin vuosibudjetilla.⁶³ Jäsenmaat osallistuvat kokonaiskustannuksiin bruttokansantuotteeseen suhteutetulla osuudella joko suorana rahallisenä tukenä YK:lle tai joukkoja kriisinhallintatehtäviin lähettämällä.

Näissä tehtävissä YK:lla on etunaan ainoana globaalina järjestönä laaja keinovalikoima eri alaorganisaatioidensa kautta, aina opetus-, tiede- ja kulttuurijärjestöistä kovaan sotilaalliseen rauhanturvaamistoimintaan. Järjestön pääasiallisena haasteena onkin ollut monenkirjavan toimintakenttänsä saaminen toimimaan kohti yhtenäistä päämäärää, jäykkä byrokratia sekä samanaikainen kyvyttömyys tehtävien priorisointiin. Alaorganisaatioiden vaatimus tasavertaisesta asemasta suunnitteluvaiheessa ei ole toteutunut, jolloin lyhyen tähtäimen ”pikavoitot” eli tilapäiset toimenpiteet olosuh-

⁶¹ ”Implications of the Changing Conceptualizations of Security within the European Union”, Prof. Pertti Joenniemen luento 18.11.2008 Nordic Security -seminaarissa. Muistiinpanot kirjoittajalla.

⁶² ”SECURITY COUNCIL ADDRESSES COMPREHENSIVE APPROACH TO PEACE-BUILDING 20-02-2001” ositteessa: <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7014.doc.htm>

teiden parantamiseksi toimialueella ovat usein ohittaneet kestävämmän kehityksen tavoitteet. Samalla jäsenmaiden omat intressit sekä kansalliset rajoitteet ovat vaikeuttaneet YK:n yhdenmukaisen strategian muodostamista kullekin kriisialueelle alueen erityispiirteet huomioiden.⁶⁴

Kaikista vaikeuksista huolimatta YK on pyrkinyt myös toimeenpanemaan strategiaansa IMPP - Integrated Missions Planning Process -suunnittelumallin avulla, jonka lähtökohtana on kaksi ydintekijää. Ensinnäkin tavoitteena on huomioida kriisitilanteen perimmäiset syyt ja puuttua niihin eli hoitaa ”sairautta” ”oireiden” sijaan. Toiseksi IMPP-prosessi edellyttää yhteisen strategisen tilannearvion laatimista keskeisten toimijoiden kesken, jolloin operaation avulla saavutettavaksi tarkoitetut, tärkeimmät päämäärät tulisi olla yhteisesti sovittuja ennen operaation tarkempaa suunnittelua. Tällöin kokonaisuus on paremmin räätälöitävissä kulloisenkin operaatioalueen erityispiirteiden vaatimusten mukaisesti.

3.3.1 YK:n Integrated Missions konstruktivismin näkökulmasta

Kylmän sodan päätyttyä YK:n haasteet toimintatapojen muuttamiseen ovat järjestönä olleet pitkälti samansuuntaisia kuin Natolla: käytettävissä olevat välineet ja toimintaperiaatteet eivät vastanneet uuden vuosituhaten turvallisuushaasteita. YK:lla ongelmat olivat globaalin toimintansa sekä suuren jäsenmääränsä takia eri kokoluokkaa. Valtava byrokratia, toimintojen päällekkäisyys sekä alajärjestöjen koordinaation puute aiheuttivat parhaimmillaan ainoastaan tehottomuutta operaatioissa mutta olivat pahimmillaan omiaan syventämään itsessään kriisialueen ongelmia. Operaatiot saatiin käyntiin hitaasti, mutta niiden päättäminen saattoi osoittautua vielä vaikeammaksi.

Natossa konstruktivismin mukaista kamppailua käydään järjestön merkityksestä vanhojen ja uusien jäsenmaiden turvallisuusintressien tai 5. artiklan merkittävyyden ja globaalin toiminnan kesken. YK:ssa samankaltainen kahtiajako tapahtuu humanitaarisen sekä sotilaallisen toiminnan painotusten välillä. YK:n puitteissa tuotettu ja toimitettu humanitaarinen apu on järjestön historian ajan aina 1990-luvulle saakka nähty epäpoliittisena ja irrallisena sotilaallisista toiminnoista. YK:n alajärjestöt sekä niiden varjossa toimineet useat muut siviilikriisinhallinnan toimijat ovat julistaneet ”puolueet-

⁶³ UN Peacekeeping Overview: Excerpts from the Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, osoitteessa <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/overview.shtml>

tomuutta” halutessaan osoittaa neutraalia suhtautumistaan kriisin osapuoliin. Myös sotilastoimijoiden yhteistyöhalussa ja -kyvyssä siviilitoimijoiden suuntaan on ollut huomattavasti parannettavaa, eivätkä humanitaarisen alan toimijat ole saaneet näkemyksiään kriisialueilla kuuluviin.

Humanitaaristen toimijoiden mielestä rauhanturvaaminen tai -pakottaminen sotilaallisin keinoin oli usein koko järjestön ideologian vastaista sekä asettumista selkeästi tietyn osapuolen taakse.⁶⁴ Tämä periaate ja erottautumisen vaatimus sotilastoimijoista vaikuttaa yhä edelleen voimallisesti järjestön sisäisessä, konstruktivismin mukaisessa kamppailussa humanitaarisen ja sotilasaspektien välillä. Järjestö käy edelleen kädenvääntöä poliittisten ja sotilaallisten tavoitteiden sekä humanitaaristen tarpeiden välillä, ja useimmiten jälkimmäinen on saanut väistyä ensin mainittujen tieltä. Uudet turvallisuushaasteet edellyttäisivät yhteistä päämäärää ja ennen kaikkea luottamusta sekä humanitaaristen toimijoiden että sotilaallisten elementtien välillä. Ilman sitä Integrated Missions -periaatteet suunnitteluprosesseineen valuvat hukkaan. Mikäli strategiassa ei oteta osallistujien intressejä riittäväällä laajuudella huomioon tai toiminnan lähtökohdat eriävät jo alun tavoitteiden asettamisvaiheessa, on samaan päämäärään vaikea edetä tai saada aikaan ylipäätään mitään muutosta toimintatavoissa tai -ympäristössä.

Toisen haasteen YK:n toimintakulttuurille asettaa valtiokeskeiseen toimintaan luodun järjestön kyvyttömyys vastata ei-valtiollisiin uhkiin, kuten kansainväliseen rikollisuuteen, joukkotuhouksien leviämiseen, terrorismiin tai ilmastomuutoksen aiheuttamaan hallitsemattomaan muuttoliikkeeseen. Useimmat ns. uusista uhkista saattavat muodostua vähitellen sekä kehittyä rauhassa yksittäisen valtion sisäisenä ongelmana, johon YK:n toimivalta ei ulotu ilman kyseisen maan nimenomaista pyyntöä. Mikäli lopulta yhteisymmärrys kansainvälisen yhteisön puuttumisesta käsillä olevaan kriisiin saadaan aikaiseksi, eivät YK:n nykyiset ”putkimaiset” järjestörakenteet tue joustavia, rajat ylittäviä vastatoimia.

YK on perinteisesti jakautunut toiminnoissaan turvallisuuden, kehityksen, ihmisoikeuksien, humanitaarisen avun sekä ympäristöasioiden mukaisiin sektoreihin, jolloin jokainen on käsitellyt kriisiä omista lähtökohdistaan. Samaan aikaan kun toimijoiden päämäärät erkanevat yhä etäämmälle sekä

⁶⁴ Schia, Niels Nagelhus, Ståle Ulriksen, Multidimensional and Integrated Peace Operations. NUPI Working Paper 728, osoitteessa http://english.nupi.no/publikasjoner/notater/2007/multidimensional_and_integrated_peace_operations_a_discussion_paper_for_mne5.

⁶⁵ Erin A Weir: ”Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and Humanitarian Imperative”, Kofi Annan International Peace Keeping Training Centre Monograph N:o 4, 2006, s 5-6.

aiheuttavat kamppailua vähistä resursseista, vaatisivat vastatoimet entistä tiiviimpää koordinointia niin globaalilla, alueellisella, kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Tämä edellyttää yhteisiä menettelytapoja ja yhteensopivia välineitä eli tietyn normin hyväksyntää kansainvälisille vastatoimille perinteisten valtioiden rajat ylittäviä uhkia vastaan. Viimeisimpänä haasteena on kysymys kustannusten kohdentumisesta rajat ylittävien turvallisuusuuhkiin vastaamisessa. Koordinoinnilla olisi kyettävä saamaan aikaan riittävä konsensus kustannuksiin osallistumisesta, vaikka tietty uhka ei konkretisoituisikaan juuri kyseisen valtion alueella⁶⁶. Tämänkaltaisiin vaikeuksiin on törmätty konkreettisesti esimerkiksi ilmastomuutoksen kustannuksiin vastaamisessa.

3.4 Kansalliset Whole of Government- suuntaukset

Monella yksittäisellä valtiolla on edellä mainittujen monikansallisten järjestöjen tavoin strukturoituja kansallisia sovelluksia Comprehensive Approach -lähestymistavasta. Näitä kansallisia sovelluksia on kutsuttu Whole of Government Approach (WHOGA) -termillä vakiintuneen käsitteistön vielä puuttuessa. Yhteistä WHOGA-toimintaperiaatteille on tarve valtiollisella tasolla resurssien tehokkaampaan ja koordinoitumpaan käyttöön kyseisen maan eri ministeriöiden tai hallinnonalojen välillä ja näin tukea kokonaisvaltaisesti sekä kansallisia että kansainvälisiä päämääriä kunkin maan osalta. Kansallisia WHOGA-lähestymistapojen prosesseja tai niitä varten kehitettyjä erityisiä yksiköitä ovat esimerkiksi seuraavat⁶⁷:

- **Kanada**: START (Stabilisation and Reconstruction Task Force). Kanada otti ensimmäisenä käyttöön ns. 3D (Diplomacy, Development, Defence) -konseptin 1990-luvulla, ja se vakiintui myöhemmin kokoavaksi käsitteeksi myös muille valtioille kuvattaessa eri hallinnonalojen päämääriä yhteen sovittavaa toimintaa kansainvälisessä kriisinhallintaympäristössä. Turvallisuuden, kehityksen ja diplomatian yhteisenä päämääränä tuli olla kriisialueen paikallisten instituutioiden ja toimintojen jälleenrakentamisessa. START on kehitetty edellä mainituista lähtökohdista Kanadan kansallisten resurssien nopeaksi koordinoimiseksi kansainvälisessä kriisitilanteessa.
- **Iso-Britannia**: Stabilisation Unit (entinen Post Conflict Reconstruction Unit - PRCU). PRCU:n tavoitteena on liittää yhteen sekä puolustus-, kehitys- että ulkoministeriöiden krii-

⁶⁶ Cary Coglianese, "Globalization and the Design of International Institutions," in *Governance in a Globalizing World*, edited by Joseph Nye, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000), s. 300.

⁶⁷ "Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities of Co-operation in Crisis Prevention and Management", Seminar Working Paper, Helsinki, 2008.

sinhallintatoimet yhden yksikön alaisuuteen ja hallinnoida yhteistä varojen käyttöä. Iso-Britannia näkee yksikön erityisesti kansallisten päämäärien ja etujen tehokkaamman koordinoinnin sekä kriisin ennaltaehkäisyyn sekä nopean puuttumisen kannalta merkittävänä.

- **Tanska:** Concerted Planning and Action of Civil and Military Activities in International Operations (CPA), joka avulla poliittiset, taloudelliset, sotilaalliset sekä juridiset päämäärät koordinoidaan kaikissa kriisinhallintaoperaation eri vaiheissa. Tanska painottaa operaatioalueen toimintojen yhteensovittamisen lisäksi harmonisoinnin tarvetta kotimaan pääkaupungissa eri ministeriöiden sekä erityisesti ei-valtiollisten järjestöjen välillä, jotka se ottaa mukaan jo suunnitteluvaiheessa.
- **Yhdysvallat:** (US State Department) Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS), johon kuuluu erityinen Country Reconstruction and Stabilization Group (CRSG). CRSG:n tehtävänä on koordinoida Yhdysvaltojen valtionhallinnon toimia kriisi-alueella muodostamalla kaikille toimijoille yhteinen strateginen suunnitelma, joka sisältää päämäärät, operaation vaiheet sekä tarvittavat resurssit. Myös kansainväliset yhteistyömahdollisuudet on huomioitava. S/CRS-toiminta ei ole saanut samoissa määrin aikaan esimerkiksi brittien kaltaista eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa. Nähtäväksi jää, miten Yhdysvaltojen uusi, vuoden 2009 alussa virkaan astuva uusi presidentti ja hänen hallintonsa pyrkii muuttamaan näitä yhteistoiminnalle asetettuja vaatimuksia sekä Yhdysvaltain hallinnon sisällä että kansainvälisissä yhteyksissä. Selkeät vaatimukset muutoksesta erityisesti Comprehensive Approach -periaatteita lähestymällä ovat havaittavissa. Muun muassa virkaanastujaispuheessaan Presidentti Obama mainitsi seuraavaa:

*”Recall that earlier generations faced down fascism and communism not just with missiles and tanks, but with sturdy alliances and enduring convictions. They understood that our power alone cannot protect us, nor does it entitle us to do as we please. Instead, they knew that our power grows through its prudent use; our security emanates from the justness of our cause, the force of our example, the tempering qualities of humility and restraint. We are the keepers of this legacy. Guided by these principles once more, we can meet those new threats that demand even greater effort, even greater cooperation and understanding between nations.”*⁶⁸

⁶⁸ Presidentti Obaman virkaanastujaispuhe 20.1.2009, osoitteessa http://www.yle.fi/tvuutiset/uutiset/upics/obama_virkaanastujaispuhe.pdf. Poliitikko on selkeää jatkumoa Obaman aikaisemmille linjauksille jo senaattoriaikana, jolloin hän on maininnut mm. seuraavaa: ”Over the past four years, we have given this Administration chance after chance to get this right, and they have disappointed us so many times. That is why Congress now has the duty to prevent even more mistakes. Today, I am introducing legislation that rejects this policy of escalation, and **implements a comprehensive approach** that will promote stability in Iraq, protect our interests in the region, and bring this war to a responsible end.” (2007)

Yhdysvaltain uuden presidentin tekemä yhteistoimintaa, yhteistyötä ja kumppanuutta painottava avaus on merkittävä muutos edellisen presidentti Bushin hallinnon toimintaperiaatteisiin, jossa korostuivat amerikkalaisten unilateraalisen toiminnan sekä etujen turvaamisen oikeus ”meidän puolella tai meitä vastaan” -ajattelulla. Uuteen hallintoon kohdistuu luonnollisesti ennennäkemättömän korkeat odotukset niin talouden, diplomatian kuin humanitaarisen toiminnankin alalla, mutta mittaviin haasteisiin ei uudessa ajattelussa olla vastaamassa kuoreen vetäytymällä ja toiminnasta eristäytymällä, vaan uudentasoisien yhteistyön vaatimuksilla. Comprehensive Approach, ainakin ajattelutapana, mutta kenties toisella nimellä tai toisen termin taakse kätkeytyä tulee voimistumaan tulevaisuudessa Yhdysvaltojen politiikassa. Kansainvälisesti tarkasteltuna uudistuvan Yhdysvaltojen kriisinhallintapolitiikan taustalta on osattava suodattaa myös vanhaan hallintoon kohdistuva ”poliittisen pesäeron” ja muutoksen vaatimukseen liittyvä uudistumistarve, jossa aikaisemmasta halutaan korostetusti eroon paketoimalla vanhat hyvätkin ideat oman hallinnon uusiin kääreisiin. Samalla saatetaan maksaa kalavelkoja edellisen hallinnon tuotoksia ja hyviäkin kehitysprojekteja keskeyttämällä.

Samankaltaisia yhteistyövaatimusten lisäämiseen tähtääviä aloitteita on ollut jo jonkin aikaa usealla muulla valtiolla, kuten Norjalla, Ruotsilla tai Hollannilla eritasoisina, mutta perusperiaatteiltaan samoina. Kaikki toimivat samoista lähtökohdista eli päällekkäisten toimintojen välttämisen sekä sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimijoiden päämäärien yhtenevyyden näkökulmasta. Nämä päämäärät konkretisoituvat esimerkiksi Afganistanissa ns. Provincial Reconstruction Team eli PRT-toiminnassa, jota voidaan kutsua Whole of Government -toiminnan konkretiaksi, sillä kaikki edellä mainitut valtiot osallistuvat PRT-toimintaan omalla tavallaan tai hieman eri toimintaperiaatteilla.

3.4.1 Kansalliset Whole of Government -suuntaukset konstruktivismin näkökulmasta

Kansallisella tasolla Whole of Government -lähestymistavoissa voidaan Tomas Riesiä⁶⁹ mukaillen nähdä ainakin kaksi erilaista toiminnan tasoa, jotka molemmat liittyvät yleiseen käsitykseen turvallisuudesta ja sen määrittelystä. Ensinnäkin yksittäisten valtioiden WHOGA-sovellusten on tuotettava lisäarvoa kansallisesti elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi, oli kyseessä sitten talouden toimintakyky, ravinnon sekä veden saatavuus tai informaatioyhteiskunnan riskitilanteiden hallinta. Kyse on siten kansallisesta suojautumisesta valtioiden rajat ylittävissä uhkatilanteissa.

Samaan aikaan kun globalisaatio hajauttaa aikaisemmin kansallisvaltioiden rajojen sisäpuolella sijainneet tuotannontekijät maailmanlaajuisesti, muuttuvat näiden tavaravirtojen hallinnat ja keskeytymättömyyden vaatimukset kansallisesti kriittisiksi tekijöiksi. Konstruktivismin mukaisesti Whole of Government -suuntaukset antavat valtioille mahdollisuuden ”turvallistaa” sekä samalla ulottaa kansalliset vastatoimet kauas omien rajojen ulkopuolelle, jotta edellä mainitut yhteiskunnalle elintärkeät materiaali- ja energiavirtojen verkostot voidaan hyväksyttävästi turvata. Samankaltainen ”turvallistamismahdollisuus” on ulotettavissa muihinkin valtioiden rajat ylittäviin uhkiin kuten kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan, huumekauppaan ja äärimmilleen vietyä jopa ympäristökysymyksiin. Karkeimmillaan on kysymys puhtaasti kansallisesta edusta, joita pyritään ajamaan niin diplomatian, kehitysavun ja sotilaallisen keinojen yhdistelmällä, johon Whole of Government -periaatteet tarjoavat uudenlaista synergiaa.

On kuitenkin jatkuvasti pidettävä mielessä poliittisten puheiden retoriikan sekä muuttuvien tilanteiden todellisuuksien välinen ero. Yhdysvaltojen asema globaalina suurvaltana säilyy arvioiden⁷⁰ mukaan kiistämättömänä lähitulevaisuudessa, sillä se omaa jatkossakin ainutlaatuisen kyvyn sekä intressit voiman maailmanlaajuiseen projisointiin. Luonnollisesti Yhdysvallat pyrkii sopeuttamaan toimintaansa muuttuviin olosuhteisiin, mutta silti sen ratkaisulla katsotaan olevan olennainen vaikutus kansainväliseen turvallisuuskehitykseen. Näin ollen Yhdysvallat pyrkii ensisijaisesti liittolaisia hankkimalla sekä kansainvälisen yhteistyön keinoin saamaan oikeutuksen toimilleen, mikä edellyttää kasvaneita vaatimuksia myös Yhdysvaltojen suunnalta yhteistyömekanismien kehittämiseen. Tämä on näkökulma, joka on huomioitava myös Comprehensive Approach -yhteistyövaatimusten taustalla.

Yhdysvallat edellyttää eurooppalaisten liittolaistensa modernisoivan asevoimiaan ja osallistuvan aktiivisemmin esimerkiksi Afganistanin kriisinhallintaoperaation ponnistuksiin. On kuitenkin kiinnostavaa havaita erilaiset tulkinnat, joita on tehty esimerkiksi tuoreessa Yhdysvaltojen puolustusministeriön julkaisemassa ja sotilaallista toimintaympäristöä 2030-luvulla arvioivassa ”*Joint Operating Environment 2030*” -analyysissä. Sen Eurooppaa käsittelevässä osuudessa todetaan EU:n ja Yhdysvaltojen taloudellisen voimaeron olevan todennäköisesti vuonna 2030 nykyistäkin suurempi ja Na-

⁶⁹ ”The Emerging Security Environment and the Use of Military Force”, Tomas Riesin luento 17.11.2008 Nordic Security -seminaarissa. Muistiinpanot kirjoittajalla.

⁷⁰ Ks. esim VNS (2009) s 28-31 sekä ”Kansainvälisen järjestelmän toiminnan ennakointia vuoteen 2030” Puolustusministeriön strategista suunnittelua tukeva tutkimus 2007, toim. P Sivonen ja H Heikka, s 24-31.

ton omaavan merkittävän kyvyn voiman ulottamiseen maailmanlaajuisesti. EU:n oman ulkopoliittikan kehittymisestä ei mainita tarkastelujaksolla. Tulevaisuuskatsauksen mukaan Euroopassa kylmän sodan jälkeen kiihtynyt aseistariisunta on viimein pysähtynyt, mutta suuri osa Euroopan maista on riisunut itsensä aseista (*”many European Nations have already disarmed”*).⁷¹

Se minkä eurooppalaiset katsovat asevoimien transformaatioksi, voikin toisten näkökulmasta olla aseistariisuntaa. Selvityksen mukaan eurooppalaisten epäusko sotilaallisen voimankäytön toimivuuteen saattaa kokea tulevaisuudessa muutoksen kahden tekijän johdosta. Ensimmäinen on Venäjän kasvavan potentiaalin sekä entisten Itä-Euroopan tasavaltojen välisen vastakkainasettelun voimistuminen. Selvitys näkee esimerkiksi Itämeren kaasuputkiprojektin Venäjän yrityksenä hajottaa rintamaa eurooppalaisten uusien ja vanhojen Nato-jäsenmaiden välillä. Toisena tekijänä selvitys näkee islamilaisten ääriainesten mahdollisesti jatkuvat terrori-iskut Euroopassa, jotka jatkuessaan saattavat kääntää yleisen mielipiteen Euroopassa kannattamaan sotilaallisen voiman käyttöä entistä etäämmällä Euroopan rajojen ulkopuolella. Tällä hetkellä EU pyrkii vähentämään terrorismin turvallistamista sekä laskemaan jännitteitä tarkastelemalla terrorismia lähinnä EU:n sisäisesti ratkaistavissa olevana ongelmana.

”Joint Operating Environment 2030” tarjoaa myös analyysissään konstruktivistisesti kiinnostavan näkökulman Comprehensive Approach -periaatteiden mukaiseen kriisinhallinnan kokonaisuuksien tarkasteluun. Ääri-islamismia käsittelevässä luvussa todetaan, ettei ratkaisevaa tai täydellistä voittoa ääriliikkeistä ole mahdollista saavuttaa sotilaallisin keinoin. Poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten keinojen käyttö voi auttaa, mutta nämäkään keinot eivät analyysin mukaan ole ratkaisevia. Tärkeimpänä tekijänä raportti näkee voittamisen *”sodassa perusajatuksista (war of ideas)”*, joiden on juonnettava juurensa islamilaisen maailman sisältä itsestään.⁷² Ilmeisimmin edellä mainitusta syystä yhdeksi uudeksi uhaksi Yhdysvaltojen turvallisuudelle terrorismin, luhistuvien valtioiden, joukkotuhoaseiden leviämisen rinnalle on raportissa uutena nostettu *”taistelut tarinoista (battle of narratives)”* olemassa olevien, perinteisimmiksi koettujen uhkien rinnalle.⁷³

Taistelujen fyysisen elementin ohella yhtä määrääväksi muodostuu onnistuminen strategisessa tiedotuskampanjassa, johon vastapuolella on kaikille saatavissa olevan teknologian sekä vapaan tie-

⁷¹ “The Joint Operating Environment: Challenges and Implications for the Future Joint Force”, US Joint Forces Command, Suffolk, VA, Nov 2008, s. 33.

⁷² Sama s. 35.

⁷³ Sama s. 39.

donvälityksen maailmassa lähes yhtäläinen mahdollisuus. Epäonnistuminen strategisessa viestinnässä saattaa vaarantaa koko operaation ohella myös Yhdysvaltojen poliittisia päämääriä sekä globaalia asemaa. ”*Taisteluissa tarinoista*” Yhdysvaltojen tulee raportin mukaan edistää kaikin keinoin sotilaallisten operaatioiden yhteydessä käytettävää ”*pehmeää voimaa (soft power)*”, kuten humanitaarista apua, jälleenrakennusta, paikallisväestön turvallisuuden takaamista, terveydenhoitoa tai katastrofiapua, jotka nähdään ensisijaisesti keinoina positiivisten mielikuvien sekä luottamuksen edistämisen kannalta.

Edellä mainitut toimet voidaan siten nähdä ainoastaan osana sotilasoperaatiota tukevia toimia eli alisteisena operaatioissa toteutettavalle strategiselle viestinnälle. Vietnamin ja Irakin sotien informaatiotappioista yritetään siten ottaa oppia. Comprehensive Approach -lähestymistavan ideologisesta näkökulmasta sotilasoperaatioiden tulisi olla ainoastaan yksi tukeva tai tuettava tekijä muiden joukossa, tosin merkittävä sellainen, etsittäessä kokonaisvaltaista ja pysyvää ratkaisua kriisitilanteeseen eri poliittisten, taloudellisten, sotilaallisten sekä sosiaalisten keinojen yhdistelmällä.

Kuten jo johdantoluvussa on mainittu, tämän diplomityön tarkoituksena ei ole määritellä yleispätevää totuutta tai oikeaa toiminnan kaavaa ”Comprehensive Approach”- tai ”Whole of Government”-ajattelutavoille, vaan tuoda esille niiden erilaisia tulkintoja ja sosiaalisia rakenteita, jotka voivat edesauttaa kokonaisuuden ymmärtämistä. Edellä mainituilla ajattelutavoilla sekä niiden liittymisellä sosiaalisiin rakenteisiin saattaa olla myös käytettävyyttä pienemmän maan kollektiivisen totuuskäsitysten muovaamisessa. Erilaisia mahdollisuuksia suomalaisen kokonaismaanpuolustuksen diskurssin kehittämiseen näistä lähtökohdista on esitetty neljännen luvun lopussa.

3.5 MNE (Multinational Experiment) - Comprehensive Approach osana monikansallista suorituskyykyjen kehittämistoimintaa

3.5.1 MNE – eksperimentaation yleiskuvaus

Multinational Experimentation -monikansallinen suorituskyykyjen kehittämis- ja kokeilutoimintojen sarja on mahdollistanut osallistuville valtioille, kansainvälisille organisaatioille sekä ei-valtiollisille toimijoille yhteistyöfoorumin uudenkaltaisten konseptien kehittämiseksi. Kokeilutoimintojen sarja (MNE1) lähti liikkeelle vuonna 2001 Yhdysvaltojen, Saksan, Australian ja Ison-Britannian välisenä

projektina, jonka tarkoituksena oli tutkia mahdollisuuksia monikansallisen yhteisoperaation suunnitteluun hajautetussa operaatioympäristössä. Kanadan ja Naton liittyttyä mukaan vuonna 2003 kokeilutoiminta siirtyi toiseen vaiheeseen (MNE2), jonka pääteemana oli kansainvälisessä operaatioissa toimivan liittouman yleinen tilannetietoisuuden parantaminen sekä keskinäisen tiedonvaihdon kehittäminen. Kolmanteen vaiheeseen (MNE3) siirtyminen vuonna 2004 kasvatti jälleen osallistujia Ranskan tultua mukaan kehitystoimintaan.

Kokeilutoiminnan keskiössä MNE3:ssa oli ennen kaikkea sotilaallisten suunnitteluprosessien tehostaminen EBAO (Effects-Based Approach to Operations) vaikutusperusteista suunnittelumallia kehittämällä.⁷⁴ Näkökulma MNE3:ssa oli sotilaskeskeinen, jolloin vaikutusperusteisuus ymmärrettiin lähinnä kineettisen tuho vaikutuksen maalittamisprosessiksi, jossa aikaväli tärkeän (”arvokkaan”) maalin havaitsemisen ja iskuhetken välillä pyrittiin minimoimaan. Tätä ilmavoima-keskeistä ajattelutapaa pyrittiin laajentamaan yhä useampaa asejärjestelmää ja koko taistelutilaa kattavaksi.

Kolmanteen vaiheeseen liittyi kiinteästi vuonna 2006 alkanut (MNE4) neljäs osuus, jossa tavoitteena oli eksperimentoida vaikutusperusteista suunnittelumallia Afganistanin skenaarioympäristössä. Huomattavaa on, että MNE4 toteutettiin hajautettuna suunnitteluna hyödyntämällä aikaisempia tiedonvaihdollisia ratkaisuja sekä operatiivisia EBAO-havaintoja Afganistanin ISAF-operaatiosta. Taustalla oli havaittu operaatioalueilla sekä Irakissa että etenkin Afganistanissa⁷⁵ räjähdysmäisesti kasvanut ei-valtiotoimijoiden, monikansallisten organisaatioiden sekä muiden ei-sotilastoimijoiden määrän kasvu. Tämä määrällinen lisäys yhdistettynä perinteiset rajat ylittäviin uhkiin sekä operaatioympäristön monisäikeisyyteen oli synnyttänyt tarpeen perinteisen sotilaallisen suunnitteluprosessin kehittämiseen. Kylmän sodan toimintaperiaatteille kehitetty Yhdysvaltojen ja Naton OPP-suunnittelumalli (Operational Planning Process) pohjautui suurvalta-armeijoiden keskinäiseen vastakkainasetteluun, jossa ennen kaikkea sotilaallisin keinoin uskottiin vastustajan tuhoamisen tai torjunnan mahdollisuuteen kaiken muun ympäröivän yhteiskunnan tukiessa näitä päämääriä.

MNE-kokeilutoiminnan voidaankin katsoa neljänneistä vaiheesta alkaen sisältäneen kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, Comprehensive Approach -lähestymistavan keskeisiä elementtejä. Ainostaan sotilaallisin toimenpitein ei katsottu olevan mahdollista ratkaista 2000-luvun kansainvälisiä kriisitil-

⁷⁴ Multinational Experiment5: “Background reading for Comprehensive Approach seminar, Helsinki, June 2008.”

⁷⁵ Afganistanissa arvioidaan olevan noin 1600 monikansallista organisaatiota tai ei-valtiollista toimijaa Naton ISAF-operaation tai Yhdysvaltojen Enduring Freedom -koalition lisäksi. Lähde: <http://www.cmi.no/afghanistan>.

lanteita, joissa vaadittiin yhä kehittyneempiä organisaatorajat ylittäviä tiedonvaihdon periaatteita ja välineitä sekä kokonaisvaltaista näkemystä kriisin perimmäisiin syihin. Sotilastoimijat eivät enää olleet kokonaistoiminnan keskiössä muiden tuettavana, vaan sotilaallisilla suorituskyvyillä ja niiden takaamalla turvallisella operaatioympäristöllä tuetaan esimerkiksi kriittisen jälleenrakennusvaiheen onnistumista aktiivisen taistelutoiminnan tauottua.

Periaate tuntuu loogiselta ja itsestään selvältä, mutta käytännössä tämän uuden roolin omaksuminen sotilasorganisaatioilta koettiin MNE-kokeilutoiminnan havaintojen perusteella kovin vieraaksi. Sotilaat ovat tottuneet suunnittelemaan toimintansa omilla ehdoillaan oman toimintansa salaten sekä olettaen muiden sopeuttavan toimintansa sotilaallisiin vaatimuksiin. Uudenlaisten kriisien sekä uhkakuvien muutosten myötä ainoastaan taistelevien osapuolten erottamiseen tähtäävät sotatoimet tai diktatuurin kukistaminen eivät riittäneet tilanteen vakauttamiseen, sillä usein koko ympäröivä yhteiskunta olisi uudelleen rakennettava pysyvän ratkaisun saamiseksi. Tässä tilanteessa sotilaalliset suorituskyvyt ei kykene tuomaan ratkaisua yksinään, jolloin kokonaisvaltaiselle Comprehensive Approach -lähestymistavalle ymmärrettiin tilaus myös sotilasorganisaatioissa. Muutoksen on siten tapahduttava ennen kaikkea arvojen ja asenteiden tasolla. Yhteistoiminta tarkoittaa tietyllä tasolla tai tietyssä vaiheessa itsenäisestä päätöksenteosta luopumista tai ainakin toisen osapuolen näkemyksen huomioon ottamista, jotta kokonaispäämäärän saavuttamista edesauttavat sekä kasvattavat ulkopuoliset suorituskyvyt saadaan käyttöön.

Suomi ja Ruotsi hyväksyttiin jäseniksi tähän kokeilutoimintaan neljännessä vaiheesta alkaen, jonka pääteemoiksi muodostuivat yhteinen tilannekuva ja tietovaranto sekä edellä mainitun kappaleen periaatteita mukaileva, sotilaallinen sovellus Comprehensive Approach -lähestymistavan suunnitteluun ja toimeenpanoon eli vaikutusperusteinen suunnittelu, EBAO. Tässä vaiheessa EBAO pyrittiin tarjoamaan muille toimijoille suunnittelu- ja toimeenpanomallina eli eräänlaisena ”Nato-standardina” monimutkaisiin, monikansallisiin sekä merkittävän ei-sotilaallisen ulottuvuuden omaaviin kriiseihin.

Päätöksen Suomen osallistumisesta kokeilutoimintojen sarjaan on tehty ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa (UTVA), joten kyse on myös merkittävästä poliittisesta linjauksesta sekä halusta liittyä Suomea kansallisesti hyödyttävään, monikansalliseen yhteistyöfoorumiin.

3.5.2 MNE5 -eksperimentaation Comprehensive Approach -erityispiirteet

Kokeilutoiminnan viides vaihe (MNE5 2006-2009) on keskittynyt edelleen aikaisempien suorituskykyjen kehittämisen pohjalta edelleen luomaan konkreettisia ja kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ”kenttätasolle” saakka käyttökelpoisia toimintaperiaatteita sekä teknisiä ratkaisuja. Toimintamallien tulisi edesauttaa sotilas- ja siviilitoimijoiden yhteistyötä erityisesti siviilitoimijoiden johtamassa koalitiossa. Ajattelutapa sekä yleinen asenne sotilaallisen toimijoiden keskiössä olemisesta on selkeästi väistynyt syrjään ja antanut siviilitoimijoille niille kuuluvan tasavertaisen aseman.

Yhtenä osoituksena tästä on yhteinen hyväksyntä kunkin toimijan ja järjestön omista suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseista, joita ei enää aktiivisesti pyritä harmonisoimaan Nato-mallien pohjalta, vaan esimerkiksi EBAO profiloituu sotilaallisena vastauksena ja toimeenpanon keinona Comprehensive Approach -periaatteille. Toisen organisaation tai toimijan käyttämä malli hyväksytään sellaisenaan, ja heti alkuvaiheen tilanteenarvioinnissa sekä strategisen tason päämääräasettelussa pyritään mahdollisimman tiiviiseen yhteistyöhön. Tästä syystä toiminnan polttopisteessä on erityisesti yhteisen tilannetietoisuuden ja tiedon jakamisen parantaminen, mekanismit keskinäiseen suunnitteluun kaikilla toiminnan tasoilla sekä suunnitelmien toimeenpanon implementointi sovittujen päämäärien mukaisesti.

MNE5 laajentui käsittämään kokonaisuudessaan 18 valtiota⁷⁶ sekä Naton transformaatioesikunnan (NATO ACT) ja Euroopan Unionin. Kyseessä on siten merkittävä kansainvälinen osaamispääoma yhdistettynä Yhdysvaltojen Joint Forces Commandin (JFCOM) resursseihin sekä kansallisiin panostuksiin. MNE-kokeilutoiminnan merkittävyyttä lisää sen kokonaisvaltaista ratkaisua etsivä luonne, jossa päätöstenteko ja vastuualueet on jaettu varsinaisten jäsenmaiden kesken, vaikkakin kokonais-toimintaa koordinoi Yhdysvallat. Osallistujajoukko on edustava, byrokratia suhteellisen vähäistä ja eksperimentaation päämääriin kuuluu todellinen testaus, jossa konseptin jonkin osa-alueen epäönistuminen tai ei-toimiva lopputuloskin sallitaan sekä hyödynnetään mahdollisesti tulevissa kokeiluissa.

⁷⁶ Jäsenmaat (Partner Nations): Espanja, Iso-Britannia, Itävalta, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska Yhdysvallat sekä NATO ACT. Tarkkailijajäsenet (Observers): Australia, Japani, Puola, Singapore, Kreikka, Unkari, Tsekki, Etelä-Korea sekä EU.

MNE5:n lähtökohtana on uudenkaltaisen, verkottuneen, globaalin ja perinteiset valtioiden rajat ylittävien muodostama ja jatkuvasti muuttuva kriisitilanne, joka vaatii kansainväliseltä yhteisöltä nopeaa, koordinoitua ja monen eri viranomaisen välistä vastatoimintaa. Yhteistoiminta tarvitsee menestyäkseen yhteisiä toimintatapoja ja -malleja, jotka on luotava ja joita on harjoitettava jo hyvissä ajoin ennen kriisin puhkeamista. Kansallisesti samansuuntaisten päämäärien katsotaan merkittävästi tukevan myös kansainvälisiä tavoitteita ja edesauttavan pysyvien yhteistyökäytäntöjen muodostumista. Samassa yhteydessä informaatio-ulottuvuus sekä sen vaikuttavuuden huomioiminen on MNE5:ssä nostettu aivan uudelle tasolle.

MNE5 toimii Comprehensive Approach -sateenvarjon alla tähdäten edellä mainittujen työkalujen kehittämiseen kriisialueen vakauttamis- ja jälleenrakennusoperaatioiden tarpeisiin. Tämän suuremman kehyksen puitteissa kullakin jäsenvaltiolla on ollut omat vastualueensa (focus areas), jotka edesauttavat kokonaispäämäärän saavuttamista. Eriasteisissa kehitysharjoituksissa on pyritty integroimaan osaksi kokonaisuutta muun muassa strategista suunnittelua ja -toimeenpanoa (MNISP ja CIP)⁷⁷, vaikutusperusteista sotilaallista suunnittelua (EBAO) sekä tiedonvaihdon mekanismeja (SHIFT⁷⁸). Tiettyt osa-alueet jatkuvat vuoden 2009 aikana käynnistyvän MNE6:n puitteissa, jossa fokuksena on yhä konkreettisempien ja käyttökelpoisempien sovellusten kehittäminen nykyaikaisen kriisinhallinnan tarpeisiin riittävän nopealla aikataululla, jotta ne kyettäisiin implementoimaan vielä käynnissä olevien operaatioiden tukemiseen.

3.5.3 Johtopäätökset: MNE5 – suorituskkyjen kehittämis- ja kokeilutoiminnan kokonaisuomaapuolustukselliset liityntäpinnat: Merivalvontayhteistyö esimerkkinä

Suomella on siten ollut ei ainoastaan informaatioteknisen osaamisensa vaan erityisesti kokonaisuomaapuolustukseen perustuvan kokonaisvaltaisen kansallisen varautumisen näkökulmasta eräänlainen ”viranomaisyhteistyön mallimaa” -tyyppinen suunnannäyttäjän rooli eksperimentaatiossa. Osassa osallistujamaista, joissa tiettyjen viranomaisten välinen yhteistyö on jopa lainsäädännössä estettyä, on koettu silmiä avaavia elämyksiä Suomen esimerkkeihin tutustuttaessa. Samalla olemme voineet tuoda viranomaiskentässä kehitettyjä kansallisia ratkaisuja

⁷⁷ Multinational Integrated Strategic Planning (FRA), Concerted Implementation Planning (UK)

⁷⁸ Shared Information Framework and Technology. Suomen johdolla kehitetty teoria, konsepti sekä teknologinen ratkaisu kriisialueen toimijoiden tilannetietoisuuden parantamiseksi. Testattu menestyksellä myös Suomessa eri viranomaisyhteistyöharjoituksissa sekä MPKK:n harjoituksissa.

kansainvälisille toimijoille tunnetuksi. Comprehensive Approach -tyyppisestä ratkaisusta esimerkiksi käy merellinen viranomaisyhteistyö (**Merelliset Toimijat/ METO**), joka on jatkunut merivoimien, Rajavartiolaitoksen ja Merenkulkulaitoksen välillä 1990-luvun alusta, ja tuottanut mm. yhteisen, tunnistetun meritilannekuvan sekä siihen liittyviä sovelluksia kansalliseen käyttöön esimerkillisen tehokkaasti. Samalla eri viranomaisten resursseja on hyödynnetty kustannustehokkaasti. Näitä tekniikoita ja toimintaperiaatteita on sovellettu nyt menestyksellä kansainvälisissä meritilannekuvahankkeissa Itämeren (SUCFIS⁷⁹) ja EU:n (MARSUR⁸⁰) alueilla sekä monenvälisesti (MNE MSA⁸¹). Osallistumisesta voidaan todentaa seuraavia kansallisia hyötynäkökohtia⁸²:

- Kansallisen järjestelmän merkittävä kehitystyö kansainvälisessä asiantuntijaverkostossa, johon kansallisilla resursseilla ei olisi ollut varaa tai riittävää osaamispääomaa.
→ esimerkkinä tietyt tekniset ratkaisut valtaviin tietomäärien analysoimiseksi, jolloin tilannekuvan informatiivinen ja passiivinen ulottuvuus on muutettavissa aktiiviseksi tilannetietoisuudeksi.
- Kansainvälisen (US & Nato) standardin muotoutuminen oman kansallisen teknisen ratkaisun (MEVAT / Merivalvonnan automaattinen tietojärjestelmä) perusteella
→ Oman kansallisen esimerkin puuttuessa mm. Yhdysvallat on tehnyt merkittävää kahdenvälistä yhteistyötä Suomen kehittämiä teknisiä ratkaisuja hyödyntämällä. Nämä yhteistyön tekniset sovellukset muodostavat tulevan US Maritime Situational Awareness -standardin, jonka jatkokehityksestä saadaan myös kansallista MEVAT-järjestelmää hyödyttäviä elementtejä sekä päivityksiä
- Yhteistyön merkitys Suomen kahdenvälisen yhteistyön, kansainvälisen maineen, osaamisen sekä puolustusmateriaalin vientiin tai tuontiin tähtäävän kansallisen teollisuutemme näkökulmasta on huomattavaa. Kahdenvälisen politiikan ulottuvuutta Yhdysvaltojen kanssa käsitellään laajemmin tämän työn neljännessä luvussa.

⁷⁹ Sea Surveillance Co-Operation Sweden-Finland. 1990-luvun lopulla aloitettu meritilannekuvan vaihto Suomen ja Ruotsin välillä. Laajentunut vuoden 2008 lopulla lähes kaikki Itämeren rantavaltiot kattavaksi (SUCBAS)

⁸⁰ Maritime Surveillance. EU:n laajuinen meritilannekuvahanke, joka tähtää koko Unionin merialueiden keskitettyyn valvontaan.

⁸¹ Maritime Situational Awareness. U.S JFCOM -johtolla toteutettava, globaaliin meritilannekuvaan sekä siitä saatavan tiedon analyysityökaluihin keskittyvä hanke.

⁸² Haastattelu: Komkapt J Ravanti, sektorijohtaja, Merivoimien Esikunta, Johtamisjärjestelmäosasto, 2.3.2009. Muihinpanot kirjoittajalla. Ravanti toimii MSA-hankkeen projektipäällikkönä.

→ Yhdysvallat on vapauttanut bi-lateraalin yhteistyön pohjalta Suomelle tiettyjä suojaamia standardia, jotka aiemmin ovat olleet ainoastaan Naton täysjäsenen ulottuvissa.

MNE -eksperimentaatio-sarjoissa toteutettava suorituskäkyjen kehittämistoiminta voidaan konstruktivistisesta näkökulmasta nähdä myös sosiaalisen kontekstin ja rakentumisen näkökulmasta, jossa itse prosessi on mahdollisesti saavutettavaa lopputulosta tärkeämpää. Jo 18 valtion, kansainvälisen organisaation sekä useiden satojen siviilikriisinhallinnan toimijoiden välinen yhteistyöfoorumi selkeine jatkumoineen on omiaan muokkaamaan ajattelutapoja sekä kollektiivisia totuuksia kunkin kotimaassa tai omassa organisaatiossa. Ajattelutapojen muokkaamiseen on havaittavissa kahdenlaista normatiivista painetta: sisäistä ja ulkoista.

Sisäinen muutospaine lähtee erilaisten organisaatioiden sisäsyntyisistä vaatimuksista uudistua kylmän sodan juoksuhaudoista vastaamaan 2000-luvun kriisinhallintaympäristön haasteisiin. Sisäinen tehottomuus, kankea byrokratia sekä erilaisten strategioiden synnyttäminen vailla toimeenpanon toteutumista on koettu uhkaavan jopa YK:n kokoisen organisaation uskottavuutta globaalilla tasolla. Samat ongelmat koskevat myös monia muita toimijoita, jotka eivät kykene muuntautumaan uuden operaatioympäristön vaatimuksiin. MNE-kokeiluharjoitusten sarja on voinut toimia siten eräänlaisena henkilöstön ajattelutapojen uudistajana ja eräänlaisena silmien avaajana, jossa uusia yhteistyön mekanismeja, tekniikoita ja toimintaperiaatteita on voitu harjoitella ilman merkittävää poliittista latausta tai epäonnistumisen painetta. Suurelta osin yhteistyön puute johtuu useimmiten ainoastaan ennakoasenteista sekä silkasta toisten päämääriin tai kulttuurieroihin liittyvästä tiedon puutteesta. Ennakkoluulojen karistessa yhteisissä suunnitteluharjoituksissa sekä uuden teknologian mahdollistaman kommunikaatiovälineiden tuodessa kaikki tärkeimmät toimijat yhteiseen verkkoon, on mahdollisuus todelliseen ja uudenkaltaiseen sosiaaliseen vuorovaikutukseen eri organisaatiotasolla horisontaalisesti mutta etenkin vertikaalisesti.

3.5.4 MNE- Comprehensive Approach kansallisen ulottuvuuden muokkaajana

Sekä kansainvälisiä että erityisesti kansallisia Comprehensive Approach -lähestymistapoja tarkasteltaessa voidaan havaita selkeitä yhtäläisyyksiä mutta myös muutamia eroavaisuuksia. Yhtenevyudet

painottuvat ensinnäkin kasvavaan yksimielisyyteen tarpeesta yhteistyön lisäämiseen yleisellä tasolla organisaatioiden välillä sekä erityisesti sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimijoiden kesken. Tämä edellyttää keskinäisen tiedonvaihdon lisäämistä, yhteistä suunnittelua jo toiminnan alkuvaiheesta lähtien sekä keskenään sovittua työnjakoa toimialueella päällekkäisyyksien välttämiseksi. Ilman yhteisiä, strategisella tasolla asetettuja sekä kriisitilanteen kokonaisvaltaisesti huomioivia tavoitteita jää edellä mainittu yhteistyö ainoastaan paikalliselle tasolle ilman toimintojen jatkuvuutta. Myös tästä ollaan sekä kansallisissa että kansainvälisissä lähestymistavoissa yhtä mieltä. Comprehensive Approach olisikin ennen kaikkea nähtävä ajattelutapana ja lähtökohtana yhteistyön lisäämiselle sekä organisaatioiden että eri toimijoiden välillä eikä ainoastaan yhtenä tiettyä konseptina tai toimintaperiaatteena, jonka ”oikeat” menettelytavat jokin tietty taho ainoastaan voi määrittellä.

Keskeisemmät eroavuudet Comprehensive Approach -lähestymistavan kansallisten ja kansainvälisten sovellusten osalta liittyvät ensinnäkin yhteistyön syvyyteen, sillä sekä organisaatio- että maakohdaisesti löytyy eroja esimerkiksi ei-valtiollisten järjestöjen tai organisaatioiden mukaan ottamisen tassa päätöksenteko- tai suunnitteluprosesseihin. Toisena haasteena on prosessien omistajuuteen sekä strategiseen päätöksentekoon liittyvät tekijät, jossa avainasemassa on kaikkien merkittävimpien kriisitilanteen ratkaisuun osallistuvien toimijoiden yhteinen näkemys, tilannearvio sekä ymmärrys tarvittavista toimenpiteistä. Mikäli joku toimija haluaa toteuttaa toimenpiteet vain hänen ehdoiltaan, välineillään ja prosesseja noudattaen, on yhteisen ymmärryksen saavuttaminen edes minitasolla vaikeaa. Ilman strategisen tason yhteisymmärrystä sekä menetetään aikaa että saatetaan ajautua heti toiminnan alkuvaiheessa toimijoiden intressiristiriitoihin. Kärjistäen voidaan todeta, että samankaltaiset ongelmat ja niiden lainalaisuudet pätevät niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Mikäli kansallinen toimintakulttuuri on yksittäisten ministeriöiden välistä kamppailua resursseista, tiedonjakoa ainoastaan tarpeen vaatiessa sekä strategisten toimeenpanomekanismien puutetta, ei voida olettaa asioiden toimivan kovinkaan eri tavalla kansainvälisen yhteistyön kentillä. Comprehensive Approach -ajattelutapa tulisikin nähdä keinona edellä mainitun toimintakulttuurin muuttamiseen.

4 KANSALLISTEN STRATEGIA-ASIAKIRJOJEN SEKÄ KANSAINVÄLISTEN TOIMIJOIDEN AIHEUTTAMA NORMIPAINEN KOKONAISMAANPUOLUSTUKSEN KANSAINVÄLISEN ULOTTUVUUDEN KEHITTÄMISEEN

Tässä luvussa pyritään kokoamaan yhteen edellisen luvun keskeisimpien toimijoiden aiheuttama normatiivisen, toiminnan yhdenmukaistamista aiheuttavan paineen osatekijöitä, joiden konstruktivistinen tulkinta muodostaa perustaa sekä tutkimuskysymyksiin vastaamiseen että toimenpidesuosituksen muodostamiseen. Myös kansallinen sisäinen muutospaine on huomioitava kokonaisuuden hahmottamiseksi. Tästä syystä luvun aluksi käsitellään tärkeimpien kansallisten strategia-asiakirjojen kokonaismaanpuolustuksen kansainväliselle ulottuvuudelle aiheuttamaa normipainetta.

Asiakirjoista käsitellään hallitusohjelmaa linjaavaa valtioneuvoston selontekoa, YETT-strategiaa, sisäisen turvallisuuden ohjelmaa sekä kokonaismaanpuolustuksen operatiivista yhteistyötä selventävää Varautumisen käsikirjaa. Muuttuneen turvallisuusympäristön keskinäisriippuvuuden aiheuttamia vaatimuksia käsiteltiin tarkemmin tämän työn toisessa luvussa, joka taustoittaa käsillä olevan neljännen luvun kansainvälisten toimijoiden osuutta. YK:n, EU:n, Naton sekä yksittäisten valtioiden normatiivinen paine omalle kokonaismaanpuolustuksemme konseptille tulee siten nähdä muuttuneen toimintaympäristön kontekstissa.

4.1 Kansallinen normipaine

4.1.1 Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko

Vuoden 2009 turvallisuusselonteon aiheuttama normatiivinen paine kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen on huomattavaa. Puolustuksen kehittämisestä selonteko linjaa muun muassa seuraavasti:

” Kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa julkinen ja yksityinen sektori sekä kansalaisjärjestöt suunnittelevat kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä toimintaansa eri turvallisuustilanteiden varalle kokonaismaanpuolustuksen periaatteiden mukaisesti ja osana YETT-strategiaa, on puolustuskyvyn kannalta elintärkeää.”⁸³

Samassa yhteydessä selonteko määrittelee Suomen puolustuskyvyn peruselementeiksi aktiivisen puolustuspolitiikan, sotilaallisen maanpuolustuksen, yhteiskunnan muut voimavarat sekä kansainvälisen yhteistyön. Edelliseen, vuoden 2004 selontekoon verrattuna painotetaan erityisesti kansallisen

⁸³ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s.91.

sekä kansainvälisen verkottumisen merkitystä ja kokonaisvaltaista huomioimista kriisivarautumisessa. Selonteko edellyttää kansallisten voimavarojen riittävyyden arviointia jo normaalioloissa, jotta perusteet kansainvälisen avun saannille kriisitilanteessa olisivat olemassa, mikäli omat resursimme osoittautuvat riittämättömäksi. Edellä mainitun edellytetään tapahtuvan tiiviissä kansainvälisessä yhteistyössä tai liittoutumalla, joten selonteon kansainväliselle yhteistoimintakyvyllä ja yhteensopivuudella asettamaa normatiivista painetta voidaan arvioida merkittäväksi. Selonteko edellyttää myös strategisen tason ohjauksen edistämiseen tarkoitettua, kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian laatimista vuoden 2009 loppuun mennessä. Strategian laatimiselta edellytetään selonteossa pitkälti Comprehensive Approach -periaatteita, vaikkakin konkreettiset linjaukset asian toteuttamiseksi, toimeenpanemiseksi tai vaikuttavuuden arviointiin jäävät puuttumaan.

Jarno Limnéll sekä Jyri Raitasalo nostavat esille vuoden 2009 selonteosta laatimassa analyysissään⁸⁴ poikkihallinnolliselle yhteistyölle asetetut, aiempaa selkeämmät vaatimukset sille tahtotilalle, johon Suomi esitetyin turvallisuuspoliittisin toimin pyrkii. Erityisenä esimerkkinä mainitaan kehityspoliittikka osana turvallisuuspolitiikkaa. Oma kansallinen etumme tulisi siten entistä selkeämmin olla määriteltynä myös kansainvälisen ulottuvuuden toimissa, jolloin turvallisuusympäristöön reagoiminen muuttuisi aktiivisemmaksi vaikuttamiseksi. Myös selonteon määrittämien uhkakuvien painottuminen kansainvälisiin ja rajat ylittäviin uhkiin, kuten ilmastonmuutokseen, vesi- ja ruokakriiseihin, väestöliikkeisiin, tietojärjestelmäuhkiin, energiakysymyksiin, terrorismiin sekä laittomaan maa-hantuloon aiheuttavat osaltaan vaatimuksia kokonaisuomaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseksi. Suomen pyrkiessä lisääntyvään kansainväliseen, erityisesti länsimaiseen yhteistyöhön Naton ja EU:n piirissä, parannetaan luonnollisesti edellytyksiämme kansainvälisen avun saantiin, mutta samalla kasvavat paineet operaatioihin osallistumiselle. Juuri tähän osa-alueeseen kansallisen edun tarkemman määrittelyn tulee paneutua. Myös kansainvälinen kriisinhallintatoiminta on yhä enenevässä määrin kytkettävä oman kokonaisuomaanpuolustuksen kehittämiseen kansallisen etumme lähtökohdista, jolloin osallistumisen painetta olisi paremmin hallittavissa.

⁸⁴ Jarno Limnéll ja Jyri Raitasalo: ”Selonteko 2009 – Turvallisuuden uudelleenarviointia”, MpKK:n strategian laitoksen julkaisusarja 4: työpapereita No 29, Helsinki 2009.

4.1.2 Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia

Puolustusministeriön vuonna 2007 julkaisema kokonaismaanpuolustuksen strategia-asiakirja visioi kokonaismaanpuolustuksen tulevaisuudesta seuraavasti:

”Kansainvälinen yhteistyö osana kansallisen turvallisuuden takaamista (EU:n kanssa) sekä kansainväliset sotilaalliset puolustusratkaisut (mahdollinen liittoutuminen) ovat kokonaismaanpuolustuksen uusia ulottuvuuksia. Kokonaismaanpuolustuksen toimintaa on kehitettävä siten, että se kattaa myös YETTS:n kansainvälisen ulottuvuuden (ns .EU:n YETT) sekä mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen velvoitteet.”⁸⁵

Asiakirja toteaa siten kokonaismaanpuolustuksen kehittämisen yhdeksi keskeisimmäksi strategiseksi linjaukseksi kansainvälisten voimavarojen hyödyntämisen ja koordinoinnin kansallisen varautumismme tueksi. Samalla YETT-strategiamme nähdään mahdollisena toimintamallina sekä esimerkkinä Euroopan Unionin turvallisuusratkaisuista, jotka tähtäävät esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tai väestön turvallisuuden kehittämiseen. Tulevaisuuden haasteena Suomelle asiakirja näkee EU:n varautumisvelvoitteiden kehittymisen ja mahdollisen liittoutumisen velvoitteiden vaikutukset kokonaismaanpuolustuksen kontekstissa, jolloin perinteisen kansallisen turvallisuutemme osa-alueet eivät ole enää Suomen itsensä päätettävissä. Vaikeutena on tunnistaa se oikea kansainvälinen taho, joka sovittaa yhteen uusia kansainvälisen turvallisuuden osa-alueita. Asiakirja edellyttää myös kokonaismaanpuolustuksellisen säädöspohjan tarkastamista vastaamaan laajeneviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

4.1.3 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT-S)

YETT-strategia on laadittu poikkihallinnolliseksi varautumisen ohjeeksi niin eri viranomaisille, elinkeinoelämälle kuin kansalaisjärjestöillekin. Sitä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä turvallisuuspoliittista selontekoa täydentävistä asiakirjoista, joilla pyritään ohjaamaan viranomaisten välistä yhteistoimintaa eli kohdentamaan käytettävissä olevat resurssit tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Samalla strategia-asiakirja pyrkii yhdenmukaistamaan eri hallinnonalojen ja muiden toimijoiden kriisivarautumisen suunnittelua. YETT-strategian poliittista ja poikkihallinnollista painottumista ministeriö- ja valtionjohdon tasolle on käsitelty tämän työn aiemmissa luvuissa. Tästä johtuen

⁸⁵ Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia 2007, Puolustusministeriö, s.9.

YETT-strategian operatiivista soveltamista ja toimeenpanon linjauksia pyritään selventämään puolustusministeriön laatimaa kokonaismaanpuolustuksen strategiaa tarkastelemalla.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategian mukaisesti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kansainvälistyessä myös kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen laajenee kansainvälisesti. Tällä hetkellä kansallisessa kokonaismaanpuolustuksemme YETT-strategiassa tunnistetaan kansainvälinen avunanto- ja vastaanottovelvoite ainoastaan tulevaisuuden tavoitetilän ja lähinnä ulkomaankaupan edellytysten ja pelastusavun tasolla.⁸⁶ Kansainvälinen toiminta painottuu YETT-strategiassa ennen kaikkea strategisen tason päätöksentekokyvyn ja valtion johdon toimintaedellytysten turvaamiseen liittyviin tavoitteisiin, jolloin operatiivisen tason toimeenpanossa sekä strategian implementoinnissa saattaisi löytyä tehostamisen mahdollisuuksia.

Strategian asettaman tavoitetilän mukaan Suomella on oltava kaikissa turvallisuustilanteissa valmius käyttää hyväksi EU:n muodostaman solidaarisuusyhteistyön tarjoamia mahdollisuuksia ja myös vastata niiden aiheuttamista velvoitteista. Se, miten edellä mainittu valmius realisoidaan, jää strategiassa vähemmälle. Kuitenkin uhkatekijöiden muuttuessa moniulotteisemmaksi rajat ulkoisten ja sisäisten tai sotilaallisten ja ei-sotilaallisten uhkien välillä hämärtyvät. Nämä niin sanotut ”uudet uhkat” edellyttävät myös sotilaallisten suorituskykyjen käyttöä yhä moninaisemmissa yhteiskunnan häiriötiloissa.

Mikäli Suomi olettaa saavansa kansainvälistä apua kriisitilanteessa, on myös meillä oltava suorituskykyjä muille tarjottaviksi. Turvallisuuden vapaamatkustajan rooliin on mahdotonta luottaa, olipa liittoutunut tai ei. Kansalliseen YETT-strategiaamme voidaan siten katsoa kohdistuvan merkittävää kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen liittyvää normipainetta erityisesti toimeenpanon mekanismien sekä vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisen osalta. Radikaaleihin muutoksiin tai täyskäännöksiin ei ole tarvetta, sillä Comprehensive Approach sekä kokonaismaanpuolustus eivät ole toisilleen vastakohtaisia, vaan toisiaan täydentäviä kokonaisuuksia.

⁸⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006 (2006), s.14-15.

4.1.4 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäministeriön hallinnonalan valmistelussa toteutettu sisäisen turvallisuuden ohjelma (STO) on tuomassa osansa kansallisten strategia-asiakirjojen kokonaisuuteen. Siitä on löydettävissä ainakin jossain määrin normatiivista painetta myös kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen, joskaan ei suoranaisesti.⁸⁷ Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa hallitus linjaa sisäisen turvallisuuden poikkihallinnolliset tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelman tavoitteena on Suomi Euroopan turvallisimpana maana vuonna 2015.

”Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta”⁸⁸

Ohjelma edellyttää laaja-alaista yhteistyötä, mutta konkreettiset kehittämiskohteet kansainvälisen ulottuvuuden hyödyntämiseksi jäävät mainintoihin rajaturvallisuuden uhkien sekä kansainvälisen terrorismin torjunnassa. Ohjelman yleismaailmallisuuden ja uhkakirjon laajuuden lisäksi haasteeksi muodostuvat määrärahat ja resurssit, joiden kohdentamiseen ohjelmalla ei kyetä vaikuttamaan. Vastaavaa ongelmaa ei turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ole, jolloin ainakin periaatteessa edellytettäviin toimenpiteisiin on mahdollista kohdentaa tarvittavat resurssit. Sisäisen turvallisuuden ohjelman normatiivinen paine on siten arvioitava vähäiseksi.

4.1.5 Varautumisen käsikirja

Varautumisen käsikirja on poikkihallinnollisesti, eri ministeriöiden johtotehtävissä toimivien henkilöiden yhteistyönä laadittu ohje hallinnolliseen varautumistoimintaan sekä muihin yhteiskunnan

⁸⁷ Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on asetettu tavoitteet ja vahvistettu toimenpiteet koskien seuraavia turvallisuuden kannalta keskeisiä alueita: kodin, vapaa-ajan ja liikkumisen turvallisuuden parantaminen, maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen, väkivallan vähentäminen, kilpailukyvyyn lisääminen yritystoiminnan turvallisuutta parantamalla, - suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy, rajaturvallisuus, laittoman maahantulon estäminen ja tullivarmuus, ihmiskaupan ja siihen rinnastuvan rikollisuuden estäminen, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, tietoverkkorikollisuuden ja internetin käyttöön liittyvien riskien torjunta, terrorismin torjunta, ääriliikkeiden laittoman toiminnan ehkäisy ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisy.

⁸⁸ ”Turvallinen elämä jokaiselle”, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, VNS yleisistunto 8.5.2008, s.5.

huoltovarmuuskysymyksiin.⁸⁹ Vuonna 2007 ilmestyneen kirjan asiantuntijat ovat koonneet ensi kertaa yksiin kansiin uusimman lainsäädännön ja valtion johdon kannanottojen vaikutuksia koko yhteiskuntamme varautumiseen, sekä siihen liittyviin velvollisuuksiin, vastuihin ja organisaatioon. Kattavan asiantuntijaverkoston avulla valmisteltu teos keskittyy erityisesti sotilaallisen maanpuolustuksen ulkopuolisiin osatekijöihin, tarkemmin määriteltynä yhteiskunnan huoltovarmuuteen sekä hallinnolliseen varautumiseen. Tämän tutkimustyön puitteissa sen katsotaan valottavan kokonaismaanpuolustuksen keskeisiä kansallisia osa-alueita sotilaallisen maanpuolustuksen ulkopuolella sekä strategisen että valtionjohdon tason alapuolella, ja sitä on tarkasteltava kansainvälisen ulottuvuuden kanssa rinnan kattavan kokonaiskuvan saamiseksi.

Käsikirjan asiantuntijat painottavat erityisesti sitä murrosta varautumistoiminnassa, joka aiheutuu yhteiskunnan teknologiariippuvuuden kasvaessa sekä näiden kriittisten tuotannontekijöiden omistussuhteissa tapahtuneiden muutosten johdosta. Ylikansallisten yritysten sekä organisaatioiden motiivina toimivat taloudelliset tekijät ajavat kollektiivisen turvallisuuden tuottamisen edelle. Kansallisen päätöksentekokyvyn kaventuessa monikansallisen yhteistyön merkitys korostuu, sillä yksittäinen valtio on resursseiltaan kyvytön vastaamaan yksin toimintaympäristön muutokseen. Varautuminen on siten kansainvälistymässä, mitä edesauttaa monilta osin yhtenevät turvallisuusuhat niin Naton, EU:n kuin Suomenkin osalta. Kriittisen infrastruktuurin suojaaminen, pandemioihin valmistautuminen, ympäristökatastrofit sekä ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat turvallisuusuhat ovat muuttamassa asiantuntijoiden mukaan varautumista yhä enemmän kansainvälisyyttä edellyttämään suuntaan. Suomen kansainvälisen aseman vahvistuminen sekä verkottuminen muiden valtioiden kanssa ovat käsikirjan mukaan lisänneet varautumismahdollisuuksiamme⁹⁰. Erityinen huomio jatkossa tulee tosin kiinnittää toimintavalmiuteen ennen valmiuslainsäädännön voimaan saattamista, sekä muihin kansainvälisen yhteistoiminnan aiheuttamiin vaikutuksiin sekä sopimusoikeudelliselta, että muun lainsäädännön kannalta.

⁸⁹ Rauli Parmes (toim.), Varautumisen käsikirja, Tietosanoma (2007), s.15–17.

⁹⁰ sama, s. 34-35.

4.2 Kansainvälinen normipaine

4.2.1 Euroopan Unionin aiheuttama normipaine Suomelle

Euroopan Unioni (EU) on määritelty keskeisimmäksi Suomen ulkopolitiikan vaikutusmahdollisuuksien kanavaksi.⁹¹ EU:n syvenevä integraatio talouden alalla on tuonut mantereelle ennennäkemättömän vakauden sekä rauhantilan kauden ja samalla edistänyt mahdollisuuksia yhteisten etujen ajamiseen. EU:n intressien ajaminen on myös kehitteillä olevan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan agendassa, jossa toistaiseksi painopiste on ollut kriisinhallintatehtävissä. Globaalit tuotannontekijät liikkuvat aiempaa esteettömämmin, jolloin myös energiansaannin turvaamisen merkitys EU:n alueelle on korostunut vakaan kasvun ylläpitämiseksi. Samalla kansainvälinen taloudellinen keskinäisriippuvuus globaalilla tasolla on kasvattanut EU:n valmiutta kriittisten tuotannontekijöiden suojaamiseen, kansainvälisten jännitystilojen lievittämiseen sekä kriisitilanteiden hallitsemiseen.

Unionin piirissä onkin pyrkimyksiä tiiviimpään puolustusyhteistyöhön, johon viittaa myös perustuslakisopimukseen kirjattu sitoumus auttaa hyökkäyksen kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota ns. turvatakuiden avulla. Samalla sopimuksessa säilytettiin mahdollisuus tulevaisuudessa yhteiseen puolustukseen. Perustuslaki velvoittaa jäsenmaat myös sitoutumaan solidaarisuus- eli yhteisvastuulausekkeeseen, jonka nojalla jäsenmaan on annettava kansallisia resurssejaan Unionin käyttöön terrorihyökkäyksen, luonnonkatastrofin tai vastaavan suuronnettomuuden tilanteessa. Kyse on laajasti tulkituna suoranaisten YETT-strategiamme suorituskykyjen hyödyntämisestä EU:n laajuudessa. Toistaiseksi kokonaisuompuolustuksen YETT-strategiassa tätä aspektia ei tunnisteta, mutta tavoitetilojen asteilla muissa strategia-asiakirjoissa asiaa on visioitu.

Suomi on sitoutunut jäsenyyden myötä luovuttamaan osan toimivallastaan Euroopan Unionille, mutta päätäntävällän määrä tai siitä luopumisen aste vaihtelee politiikanaloittain. Samalla jäsenyys oikeuttaa Suomen osallistumaan päätöksentekoon mutta samalla velvoittaa erityisesti sitoutumaan yhteisiin toimintaperiaatteisiin ja sääntöihin. Liittyessään EU:n jäseneksi Suomi on hyväksynyt yhteisön säännösten, joka sisältää myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan säännösten (*acquis communautaire*).⁹² Keskeinen väline ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisessa on yhteinen strategia, jolla pyritään luomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa EU:lle. Strate-

⁹¹ Ulkoasianministeriön Strategia: ”Suomen Etu—Globaali Vastuu”, s 7.

giaa Euroopan Unioni toteuttaa Comprehensive Approach -lähestymistavan periaatteita noudattaen.⁹³

Euroopan Unionin toimielimistä poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealla (COPS, *Comité politique et de sécurité*) on keskeinen rooli ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden määrittelyssä ja täytäntöönpanon valvonnassa. Komitea perustettiin samaan aikaan sotilaskomitean ja -esikunnan kanssa Nizzan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2000, ja sen rooli on erityisen merkittävä kriisinhallintatehtävien strategisessa johtamisessa sekä poliittisessa valvonnassa. Sotilasesikunnan tärkeimmät tehtävät ovat unionin kriisinhallintatehtävien strateginen suunnittelu, kun taas sotilaskomitea toimii neuvojen ja suositusten antajana turvallisuusasioiden komitealle.

Yhdistämällä Suomen kansalliseen kehykseen edellä mainitut lainsäädännölliset vaatimukset, yhteisiin päätöksiin sitoutumisen velvoitteet, sekä turvallisuuskomitean roolin unionin strategian muotoiluissa Comprehensive Approach – periaatteiden hengessä, voidaan EU:n taholta hahmottaa kansalliseen kokonaisuumaanpuolustuksemme toimintakenttään merkittävää normatiivista painetta. Muutos-tarve ei sinällään kohdistu yksittäisten toimintaperiaatteiden, henkilöstön tai kalustollisten tekijöiden tasolle vaan kokonaisuutena oman konseptimme kansainvälisen ulottuvuuden huomioimiseen kaikilla tasoilla. Sekä avun antamiseen että vastaanottamiseen solidaarisuuslausekkeen hengessä on varauduttava muutenkin kuin poliittisissa juhlapuheissa.

Eräs konkreettinen esimerkki edellä mainitusta on Comprehensive Approach -periaatteiden syvälli-sempi, toimialakohtainen selvitystyö, joka on alkanut sotilaallisten vaikutusten arvioinnin osalta. ”A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU- led Military Operations”⁹⁴ -strategia-asiakirjan luonnos julkaistiin maaliskuussa 2009. Asiakirjan tavoitteena on toimia avauksena strategiselle tilanteenarvioinnille niin EU:n jäsenmaiden, sotilaskomitean kuin muidenkin sellaisten avaintoimijoiden kesken, jotka omistavat sotilaallisia suorituskykyjä tai ovat tekemisissä niiden kehittämisen kanssa. Strategia-asiakirjan luonnoksessa edellytetään yhä tiiviimpää sotilas-siviiliyhteistyötä ja painotetaan itsenäistä sekä keskinäisriippuvaa yhteistyötä EU:n suurempien suuntaviivojen puitteissa.

⁹² ”Avain EU- käsitteisiin”, Eurooppa-tiedotus, V Painos (2008) toim. Tero Erkkilä ja Teija Tiilikainen

⁹³ ”A Secure Europe in a Better World”. European Security Strategy (2003), s.14.

⁹⁴ ”Proposal for ”A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led Operations at Theatre Level.”, European Union Military Staff, Brussels, 3.3.2009.

14 (64%) on ollut puhtaita siviilioperaatioita, 5 (23%) sotilasoperaatiota sekä 3 (14%) näiden yhdistelmiä. Puhtaat siviilikriisinhallinnan operaatiot tai sotilas-siviiliyhdistelmät ovat olleet kasvavana trendinä 2000-luvulla.⁹⁸

EU:n normatiivinen paine kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen voidaan siten katsoa olevan merkittävää sekä kohdistuvan erityisesti kolmeen osa-alueeseen. Normipaine kulminoituu vaatimukseen ensinnäkin sotilaallisten suorituskykyjen paremmasta käytettävyydestä kriisinhallinnan kokonaiskentässä, toiseksi tiiviimmästä sotilas-siviiliyhteistyön tarpeesta operaatioalueella sekä kolmanneksi määrältään kasvussa olevista siviilikriisinhallintaoperaatioista. Edellä mainittujen tekijöiden vaikutus oman kokonaismaanpuolustuksen mallimme kansainväliseen ulottuvuuteen on luonnollisesti vaatimuksia lisäävä, mutta myös yhä enemmän kansallista ja kansainvälistä eroa vähentävä. Toisaalta EU on selkeästi profiloitumassa siviilikriisinhallinnan osaajaksi, jolloin Naton vastuulle on jäämässä puhtaampien sotilasoperaatioiden toteuttaminen.⁹⁹

Ranskan paluu Naton komentorakenteisiin on myös omiaan vähentämään aikaisempia vaatimuksia EU:n omien sotilaallisten suorituskykyjen rakentamisesta ja korostamaan yleensäkin eri organisaatioiden välistä työnjakoa. Kehitys jatkuessaan tulee integroimaan aiemmin erillisinä toimineita sekä sotilaallisia että siviilirakenteita kaikilla tasoilla. Samalla näiden kahden järjestön sotilaallispoliittista voimaa pyritään käyttämään yhä selkeämmin määrättyjen, yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä muodostumassa olevan EU:n oman ulkopolitiikan tukena. Tulevaisuudessa edellä mainittu saattaisi konkretisoitua esimerkiksi kysymyksessä EU:lle kriittisen energiansaannin turvaamisesta. EU pyrki sopimusteitse varmistamaan riittävät kaasuntoimitukset, joiden toimitusreitit turvattaisiin Naton suorituskyvyillä. Strategisella tasolla saavutetun yhteisymmärryksen avulla vastattaisiin Comprehensive Approach -periaatteiden mukaisesti sekä EU:n taloudellisen ja ulkopoliittisen voiman epäsuhtaan että Naton eurooppalaisten jäsenmaiden vaatimukseen lähialueen kansallisten intressien huomioimisesta.

⁹⁷ Bastian Giegeich, "European Military Crisis Management – Connecting Ambition and Reality, International Security Studies (ISS), Adelphi Paper 397 (2008), s.9.

⁹⁸ Sama s.23-24.

⁹⁹ Suurlähettiläs A. Pöhlö, luento YEK 54:lle strategian opintomatalla Naton päämajassa 12.5.2009. (muistiinpanot kirjoittajalla)

4.2.2 Yhdistyneiden Kansakuntien aiheuttama normipaine Suomelle

Ulkoministeriön linjausten mukaisesti Yhdistyneet kansakunnat (YK) on Suomelle merkittävin monenkeskisen yhteistyön väline.¹⁰⁰ YK:n jäsenenä Suomi antaa oman panoksensa kansainvälisen kriisinhallinnan sekä erityisesti humanitaarisen toiminnan kannalta ja on tätä kautta sitoutunut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä riitojen rauhanomaiseen ratkaisuun. Huomattavaa on myös se, että Yhdistyneiden kansakuntien vastuut kannetaan joko maksamalla bruttokansantuotteeseen suhteutettu osuus vuosittain järjestölle toiminnan ylläpitämiseksi tai lähettämällä rauhanturvaamis- ja kriisinhallintahenkilöstöä operaatioihin. Suomi on kansallisten suorituskykyjen kehittämisen ja henkilöstön osaamisen näkökulmasta valinnut jälkimmäisen vaihtoehdon. Suomen lähiajan toiminnalle YK muodostaa erityisen tärkeän viitekehyksen, sillä Suomi pyrkii turvallisuusneuvoston (TN)vaihtuvaksi jäseneksi kaudelle 2013–2014. YK:n yleiskokouksessa vuonna 2012 pidettävässä vaalissa Suomi on Pohjoismaiden yhteinen ehdokas. Suomi on aiemmin ollut TN:n jäsenenä kahdesti eli vuosina 1969–1970 ja 1989–1990. Kansallinen tavoitteemme turvallisuusneuvoston vaihtuvasta jäsenyydestä on omiaan lisäämään lähiajan normatiivista painetta Suomelle YK:n operaatioihin osallistumiseen, sen toimintaperiaatteisiin adaptoitumiseen sekä aktiiviseen toimintaan järjestön koko toimintakentällä.

YK-mandaatin alaisuudessa käynnistettyjen operaatioiden vaatimustason ja monimutkaisuuden kasvun lisäksi käynnistettyjen operaatioiden määrä on merkittävästi kasvanut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. YK:n valtuuttamien operaatioiden määrä on kasvanut 80 %:lla vuosien 1988 ja 2007 välillä verrattuna vuosien 1948–1987 välisenä aikana aloitettuihin operaatioihin. Yhteensä YK:n, EU:n ja Naton rauhaturvatehtäviin oli sitoutunut vuonna 2007 noin 160 000 sotilaan joukot, mutta on arvioitu, että yksistään YK:n vaatimien joukkotarpeiden tyydyttäminen vaatisi noin 200 000 sotilaan panosta vuositasona¹⁰¹.

Sitoutuminen järjestön päämääriin on yhteistyötä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen ongelmien ratkaisemiseksi sekä työtä ihmisoikeuksien edistämiseksi ja kansainvälisen oikeuden kehittämiseksi. Kokonaisvaltaisen kriisinhallintakäsityksen mukaisesti kaikki nämä periaatteet tukevat

¹⁰⁰ Yhdistyneet Kansakunnat (YK) ja Turvallisuuspolitiikka. Ulkoasiainministeriön kansainvälisen yhteistyön www-sivut, <http://formin.finland.fi/> (18.3.2009)

¹⁰¹ Bastian Giegerich, "European Military Crisis Management – Connecting Ambition and Reality, International Security Studies (ISS), Adelphi Paper 397 (2008), s 7-8.

kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta. Kyse on siten aidosta Comprehensive Approach -tyylisestä toimintaympäristöstä, joka asettaa tulevaisuuden haasteellisuudessaan myös Suomelle yhä merkittävämpää normipainetta kriisien kokonaisvaltaisen suunnittelun, yhteistoimintakyvyn, toimeenpanon sekä vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Voidaankin kysyä, onko Suomen tulevaisuudessa enää mielekästä edes harkita ns. ”perinteisen” YK-sotilasrauhanturvajoukon lähettämistä toimialueelle, mikäli operaation kokonaispäämääristä taloudellisten, sotilaallisten, humanitaaristen ja jälleenrakentamisvaiheiden osalta ei ole kansallisesti selkeää näkemystä.

Harkittavaksi tulee sen sijaan sellaisten kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan kykenevien osastojen kouluttaminen, perustaminen ja varustaminen hyvissä ajoin jo kotimaassa, joiden yhteistoiminta on hioutunut yhteisten suunnittelu- ja toimeenpanoharjoitusten myötä operaatioalueen kulttuuriset tekijät huomioiden hyväksi. Näihin osastoihin kuuluisi useita toisiaan tukevia elementtejä, joiden painotuksia ja johtoroolia vaihdeltaisiin käsillä olevan kriisitilanteen mukaisesti. Turvallisuutta (security) tuottavassa sektorissa toimisivat esimerkiksi sotilaat, poliisit, rajavartijat sekä palo- ja pelastushenkilöstö. Humanitaarisen avun sektorin tulisi sisältää keskeisimpiä osia ulkoministeriön alaisista toimijoista, merkittävimpiä kansalaisjärjestöjä sekä ihmisoikeuskysymyksiin perehtyneitä asiantuntijoita. Jälleenrakennussektoriin tulisi kuulua fyysisen infrastruktuurin rakentamiseen kykenevien toimijoiden lisäksi demokraattisten instituutioiden jälleenrakentamiseen ja erityisesti sen kouluttamiseen pystyviä asiantuntijoita, kuten vaalitarkkailijoita, opettajia, juristeja sekä tuomareita. Tämänkaltaisen osaston toimintaedellytyksiä on tarkasteltu tämän työn viimeisessä, tarkennettuja toimenpidesuosituksia sisältävässä luvussa.

Osallistuminen ei voi perustua jatkossa ainoastaan poliittiseen ”lipunnäyttöön” operaatioiden määrän ja niiden asettamien vaatimusten jatkuvasti kasvaessa. Jokainen kansainvälisiin operaatioihin uhrattu euro, henkilötyövuosi tai materiaallinen panostus on kyettävä perustelemaan entistä paremmin kansallisesti niin veronmaksajille kuin kansainväliselle yhteisöllekin. Edellä mainittu tekijä liittyy kiinteästi kansallisten resurssiemme rajallisuuteen, kansainvälisten operaatioiden kohoaviin kustannuksiin ja kykyyn niiden hallitsemiseksi.

YK-operaatiot ovat perinteisesti alkaneet hitaasti, mutta ovat olleet vieläkin haastavampia saattaa päätökseen. Tämä ns. ”exit strategyn” -puuttuminen on vaivannut yleisesti myös muiden kriisinhallinnan toimijoiden operaatioita ja lisännyt Comprehensive Approach -periaatteiden mukaista vaatimusta yhteisten päämäärien ja operaatiossa tavoiteltavan ”loppuasetelman” määrittämisestä keskei-

simpien toimijoiden välillä jo suunnitteluvaiheessa. Samalla strategisen viestinnän on kyettävä aktiivisesti ja totuudenmukaisesti osoittamaan suurelle yleisölle käytetyillä resursseilla saavutetut tulokset. Yksittäistenkin onnistumisten viestintä saattaa olla ratkaisevaa kokonaisoperaation kannalta sekä olla kotimaisen tuen säilymisen edellytys.

Tehokkuusvaatimusten kasvu on johtanut tiivistyneeseen yhteistyöhön ja työnjaon vaatimuksiin ei ainoastaan eri valtioiden mutta myös muiden kriisinhallinnan monikansallisten toimijoiden välillä. YK:ta koskevana esimerkkinä mainittakoon Euroopan Unionin ja Yhdistyneiden kansakuntien väliset yhteiset strategia-asiakirjat, jotka pyrkivät koordinoimaan molempien yhteisöjen päämääriä kohti yhtenevää tavoitetta. Merkittäviä avauksia on jo siten tehty, ja niillä pyritään estämään päällekkäisten toimintojen muodostumista sekä tähdätään sovittuihin menetelmiin kriisialueella mahdollisesti tapahtuvan vastuunvaihdon tilanteessa.¹⁰² Yhteiset strategiat edellyttävät jatkuvaa keskinäistä konsultointia toimintaympäristön jatkuvaan muutokseen vastaamiseksi, mikä onkin johtanut EU:n ja YK:n kesken eritasoisten ohjausryhmien perustamiseen. Ohjausryhmät ulottuvat korkeimmasta poliittisesta johdosta aina valmistelevien virkamiesten operatiiviselle tasolle saakka. Yhteistoiminnan eräs keskeinen vaikutin on ymmärrys järjestöjen kriisinhallintapyrkimysten keskinäisriippuvuuden tunnustamisesta sekä suorituskyyvajeiden täydentämisestä. Ohjausryhmissä ylimmällä poliittisella tasolla on tunnistettu kaksi erilaista muotoa, joilla EU:n voi päätyä tukemaan YK:n operaatiota: 1) EU:n yksittäisen jäsenmaan suorituskyyvien osoittaminen YK:n tueksi ja 2) kokonaisen EU-operaation käynnistäminen YK:n vahvistamiseksi.

Yksittäisen jäsenmaan suorituskyyvien käyttäminen säilyy edelleen kansallisen päätöksenteon piirissä, mutta jo yhteiset konsultointirakenteet ovat omiaan lisäämään normatiivista painetta operaatioihin osallistumiselle myös Suomen näkökulmasta katsottuna. Erityinen ongelma tietyille jäsenmaille on ollut eri järjestöjen (Nato NRF, EU BG, YK) joukkopoleihin ilmoitettujen sotilaallisten ja siviilikriisinhallinnan suorituskyyvien keskenään päällekkäiset aikajajat sekä jatkuvat varallaolovaatimukset nopeasti eskaloituihin tilanteisiin vastaamiseksi. Yhteisten ohjausryhmien avulla järjestöjen keskinäinen koordinaatio myös tässä asiassa paranee. Myös Suomen olisi tulevaisuudessa vaurauduttava edellä esitettyjen, kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian periaatteiden mukaisesti yhdistämään kansallisella tasolla sekä nopealla aikataululla sotilaalliset ja siviilikriisinhallinnan pää-

¹⁰² "EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration", Adopted by the European Council (17-18 June 2004), osoitteessa <http://ue.eu.int/uedocs/EU-UN.pdf>, s 2.

määrät omiksi strategiseksi tavoitteeksi. Operaatioon liittyvän kansallisen edun tultua määritetyksi olisi tämän jälkeen osoitettava resurssit EU:n ja YK:n yhteiseen operaatioon.

Kansallisen strategian muotoiluissa sekä osallistuville kriisinhallintajoukoille suunnattavassa mandaatissa on otettava heti alkuvaiheessa huomioon lähetettävän joukon toimintakyky operaatioalueella. Mandaatin, kansallisen strategian asettamien reunaehtojen sekä kansallisten rajoitusten (ns. ”national caveats”) tarkistamiseen on oltava jatkuva kansallinen lainsäädännöllinen valmius operaation luonteen tai toimintaympäristön äkillisesti muuttuessa. Periaatteena tulisi olla, että kaikilla samalle toimialueelle lähetettävillä joukoilla tulisi olla samat, yhtenevät voimankäytön oikeudet, joita operaation komentaja voisi säätää voimankäyttöprofiileilla poliittisten päämäärien asettamisissa puitteissa. Tällä hetkellä lähes jokaisella maalla on joitain omia erityisehtoja eri tilanteisiin, mikä on omiaan lisäämään haasteita jo entuudestaan monimutkaisessa toimintaympäristössä. Mikäli kansallisesti ei olla valmiita kantamaan poliittista vastuuta lähetettävän joukon toiminnasta toimialueella, ei ole syytä lähettää joukkoa alueelle ensinkään. Lähes sotatoimialueen vaarat sisältävällä alueella tuntuu operaation komentajasta varmasti erikoiselta operoida joukoilla, joista osa saa toimia ainoastaan tietyllä maantieteellisellä operaatioalueella, osa vain päivänvalossa sekä osa vain oman tukikohdan itsepuolustustehtävissä.¹⁰³

Tulevaisuudessa on myös varauduttava yhä yleistyvään ”ketjutukseen” monikansallisten organisaatioiden työjaon selkiytyessä: toiminta saatetaan aloittaa jo muutaman vuorokauden valmistelujalla Naton nopean toiminnan joukkojen johdolla, sitä saatetaan jatkaa aktiivisimman sotilaallisen toiminnan jälkeen EU-johtoisena sotilas-siviilikriisinhallintaoperaationa sekä toiminta saatetaan siirtää lopulta YK:lle kriisialueen yhteiskunnan jälleenrakennustoimien, demokraattisen kehityksen ja pysyvän rauhantilan saavuttamiseksi. Kokonaisuudessa olennaisinta on toiminnan saumaton jatkuvuus, tiedonvaihdon välittyminen operaatioympäristön olosuhteista ja toimijoista sekä teknisesti riittävän yhteensopivat järjestelmät edellä mainitun mahdollistamiseksi.¹⁰⁴ Toimintaperiaatteiden tasolla päämäärät nivotaan yhteen Comprehensive Approach -lähestymistavan mukaisesti tarkastelemalla kriisitilannetta kokonaisvaltaisesti strategisen tason päämäärät harmonisoimalla, tiiviin tiedonvaihdon mekanismit turvaamalla, muiden toimijoiden toimintaperiaatteet tunnistamalla, keskinäisellä

¹⁰³ Aiheeseen liittyvästä problematiikasta YEK 54:n komentajuusopintojaksolla (4.–8.5.2009) luennoi prikaatikenraali J. Bashall (UK Army), joka on palvellut komentajana sekä Afganistanissa että Irakissa. Muistiinpanot kirjoittajalla.

¹⁰⁴ ”EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration”, Adopted by the European Council (17-18 June 2004), osoitteessa <http://ue.eu.int/uedocs/EU-UN.pdf>, s 4.

koulutusyhteistyöllä sekä sopimalla toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kriteereistä päätöksentekohetkellä.

YK:n aiheuttama normipaine Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen on samansuuntainen kuin EU:lla. Kokonaisuuteen olisi kyettävä sovittamaan myös Suomen kansalliset edut kokonaismaanpuolustuksen strategian tavoitteiden edistämiseksi. Kansainvälistä työnjakoa, siviili- ja sotilaskriisinhallinnan ja humanitaarisen avun kombinaatiota sekä kriisin eri vaiheisiin osallistumisen mahdollisuutta olisi aktiivisesti käytettävä hyväksi oman kansallisen yhteistoimintakyvyn edistämiseksi. Näin ollen Comprehensive Approach -periaatteet olisi nähtävä ajattelutapana, uutena kansainvälisenä lähtökohtana ja eräänlaisena ”liimana”, joka mahdollistaa omien kansallisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja erilaisten yhteisöjen päämäärien koordinoinnin entistä tehokkaammin kansallisen varautumisen edistämiseksi. Oma kokonaismaanpuolustuksen strategiamme ja sen osaamisen esilletuonti YK:n foorumeilla voisi siten merkittävästi edistää muun muassa pyrkimyksiämme turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi.

4.2.3 Naton aiheuttama normipaine Suomelle

*“Experience in Afghanistan and Kosovo demonstrates that today’s challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instruments, while fully respecting mandates and autonomy of decisions of all actors...”*¹⁰⁵

EU:n muodostaessa Suomelle tärkeimmän taloudellispoliittisen viiteryhmän voidaan Naton katsoa olevan tärkein sotilaallisen turvallisuuden alalla toimiva järjestö Suomen kannalta. Tämän vahvistaa myös uusin valtioneuvoston selonteko¹⁰⁶. Euroopan Unionin 27 jäsenmaasta 21:n ollessa Naton jäseniä muodostuu näiden kahden järjestön välinen strateginen kumppanuus¹⁰⁷ sekä työnjako keskeiseksi kysymykseksi myös Suomen kannalta. Berlin plus -sopimuksen avulla järjestöt pyrkivät välttämään päällekkäistä suorituskkyjen kehittämistä sekä käyttöä ja samalla varmistamaan EU:lle tarvittavien sotilaallisten suorituskkyjen käytettävyyden kriisinhallintaoperaatioissa. Suurin osa EU:n jäsenmaista on ratkaissut sotilaallisen puolustuksensa Naton kautta, joten järjestö muodostaa siten

¹⁰⁵ Riga Summit Declaration.- November, 2006

¹⁰⁶ Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s.83.

¹⁰⁷ Naton ja EU:n välinen strateginen kumppanuus konkretisoitiin Naton osalta vuoden 2002 marraskuussa Prahan huipukokouksessa ja samaan aikaan EU:n ESDP:n tavoitteiden tultua julkaistuksi Ks. esim. ”Nato Handbook”, Public diplomacy division, Brussels, 2006, s 247.

myös Suomelle ne keskeisimmät suorituskykyvelvoitteet tai standardit, jotka on huomioitava usean eri kokonaismaanpuolustuksellemme aiheutuvan normipainetekijän kannalta.

Ensimmäinen tekijä on Natossa käynnissä oleva, tiivistyvä sotilas- ja siviiliyhteistyön velvoite, sillä myös Natossa on viimeistään Afganistanin oppien jälkeen havaittu, ettei kriiseihin ole olemassa puhtaasti sotilaallisia ratkaisuja. Nato siten tarvitsee EU:n siviilikriisinhallinnan osaamista sekä laajaa toimijoiden verkostoa yhtä paljon kuin EU tarvitsee Naton sotilaallista sateenvarjoa. Naton ja EU:n uhkakuvat ovat yhteneväisiä monilta osin ja kohdistuvat molempien maantieteellisen alueen ulkopuolelle. Yhteistyö on konkretisoitunut Naton aloittamissa operaatioissa, joita sittemmin on jatkettu EU:n mandaatin ja lipun alla. Näin on käynyt muun muassa Balkanilla (ALTHEA)¹⁰⁸ ja Somalian rannikkovesien merirosvousta vastaan suunnatussa operaatiossa. Useassa tapauksessa sotilaat ovat ainoastaan rintamavastuun siirtopäivänä vaihtaneet hihamerkkinsä toiseen sekä nostaneet uuden lipun tukikohtien portinpieliin. Nato-standardit muodostavat siten merkittävän normipaineen kansalliselle yhteistoimintakykymme käytännön toteutumisen onnistumiselle, tapahtuipa se EU:n tai Naton puitteissa.

Naton roolin muutosta kansainväliseksi kriisinhallintaorganisaatioksi ei esimerkiksi kotimaassamme ole vielä täysimääräisesti ymmärretty¹⁰⁹. Somalian kaltaiset, laajaan kansainväliseen konsensusseen perustuvat operaatiot tullevat jatkossakin olemaan Naton toiminnan viitekehys. Afganistanin operaation aiheuttaman järjestön sisäisen ristivedon opettamana järjestö pyrkii tulevaisuudessa konsultoimaan jäsenmaitaan enemmän, operoimaan budjettipaineessa vähemmän sekä keskittymään yhä tiiviimmin jäseniensä kansallisten turvallisuusnäkökohtien tukemiseen. Somalian merioperaatio on tässä suhteessa merkittävä tiennäyttävä, sillä merirosvouksen kitkemiseen tähtäävään operaatioon on osallistunut sulassa sovussa muun muassa Nato, EU:n, Venäjän, Kiinan ja Intian aluksia. Yhteisen intressin löydyttyä kansainvälisen kaupan ja energiatoimitusten turvaamiseksi ei käytännön yhteistyöllekään ole ollut esteitä. Tähän YK:n mandaatin, EU:n turvallisuuspolitiikan sekä Naton standardien valtamereen suunnitellaan lähetettäväksi navigoimaan myös suomalainen miinalaiva lähitulevaisuudessa. Comprehensive Approach -merikartta saattaisi auttaa myös tällä merimatalla.

¹⁰⁸ EUFOR Althea on Euroopan unionin 2. joulukuuta 2004 aloittama sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Bosnia ja Hertsegovinassa. Se jatkaa Naton SFOR-operaation kaltaisella toimeksiannolla ja nivoutuu kiinteästi yhteen EU:n maassa jo pidempään ylläpitämien poliisi- ja tarkkailijaoperaatioiden kanssa. Althea-operaatio on ensimmäinen EU:n johtama huomattava sotilaallinen rauhanturvaoperaatio.

Toinen Naton kohdalla huomioitava tekijä liittyy kiinteästi edelliseen, sillä puolustusväline- ja muun kriisivarautumisen materiaalin käy jatkuvasti kalliimmaksi, teknisesti monimutkaisemmaksi sekä elinjaksokustannuksiltaan vaikeammin hallittaviksi. Alan kansalliselle teollisuudellemme ovat kotimaiset markkinamme usein liian rajoittuneet eivätkä kotimaan tilaukset useinkaan pysty kattamaan riittävän kilpailukykyistä kustannusrakennetta. Naton standardien pohjalta toteutettava puolustusmateriaaliyhteistyö, jota EU:n EDA osaltaan tukee, tarjoaa myös kotimaiselle teollisuudellemme kokoluokaltaan riittävät markkinat sekä teollisen yhteistyön. Nato toteuttaa myös jäsenmaidensa huoltovarmuutta tukevaa suunnittelu- ja varautumistyötä NAMSA (Nato Maintenance and Supply Agency) puitteissa. Kokonaisuomaanpuolustuksen sekä muun kriisivarautumisen teknisessä kehitystyössä tämä aspekti on tulevaisuudessa yhä voimakkaammin otettava huomioon suomalaisen erikoisosaamisen hyödyntämiseksi sekä oman kansallisen varautumisen parantamiseksi.

Kolmanneksi on syytä tuoda esille entistä avoimempi keskustelu Suomen mahdollisesta Nato-jäsenyydestä, joka muun muassa uuden, vuoden 2009 selonteon mukaan ennaltaehkäisisi Suomeen kohdistuvia uhkia sekä vahvistaisi Suomen turvallisuutta¹¹⁰. Jäsenyyden nähdään parantavan Suomen puolustuskykyä, kehittävän materiaaliyhteistyötä sekä sovittavan yhteen viranomaisyhteistointia yli kansallisten rajojemme.¹¹¹ Eräänä kokonaisuomaanpuolustuksellisesti merkittävimpänä tekijänä olisi nähtävä liittokunnan sotilaallisiin huoltovarmuusjärjestelyihin integroituminen, pelastuspalveluyhteistyöhön osallistuminen sekä yleisellä tasolla avun vastaanottokyvyn edellytysten parantuminen. Suomen poliittisen johdon entistä vahvempi tahdonilmaus on kehittää toimintatapojamme, infrastruktuuriamme sekä teknis-taktista osaamistamme Nato-standardien pohjalta, jotta todellinen mahdollisuus poliittiselle päätökselle jäsenhakemuksen jättämiselle olisi olemassa. Konstruktivismin mukaiseen, sosiaalisten prosessien kautta tapahtuvaan yhteisten ymmärryksen rakentamiseen voitaneen tässä yhteydessä nähdä selkeitä yhtäläisyyksiä. Itse hakemus sinällään ei olisi merkityksellinen, vaan se polku jota pitkin sinne kuljetaan.

¹⁰⁹ Suurlähettiläs A. Pöhlö, luento YEK 54:lle strategian opintomatkalla Naton päämajassa 12.5.2009. (muistiinpanot kirjoittajalla)

¹¹⁰ Ks. esim. ulkoministeri Alexander Stubbin puheenvuoro Suomen Atlantti-Seurassa, Vanha Ylioppilastalo, 2.4.2009. Muistiinpanot kirjoittajalla sekä <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=162025&nodeId=32278> (16.4.2009)

¹¹¹ Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 2009, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009, s. 66-67.

4.2.4 Muun kansainvälisen yhteistyön aiheuttama normipaine Suomelle

Muiden kuin YK:n, EU:n tai Naton puitteissa käytävästä kahdenvälisestä yhteistyöstä käsitellään tämän alaluvun puitteissa sekä Yhdysvaltoja että pohjoismaista yhteistyötä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalta. Ensimmäisenä tarkastellaan Yhdysvaltoja, jonka voidaan Comprehensive Approach -suuntauksen ja Suomelle aiheutuvan normipaineen osalta katsoa olevan eräänlaisessa murrosvaiheessa. Selonteon linjausten mukaisesti Suomi katsoo Yhdysvaltojen säilyvän edelleen poliittisesti, taloudellisesti ja sotilaallisesti merkittävimpänä suurvaltana, jonka ratkaisut vaikuttavat olennaisesti kansainväliseen turvallisuuteen¹¹².

Suomella on kaksi toisistaan eroavaa toimintatapaa kansainvälisten suhteittensa hoitamiseen maailman tämän hetken suurimman, globaalin suurvallan Yhdysvaltojen kanssa. Ensinnäkin suhteita hoidetaan Euroopan Unionin kautta, jonka toistaiseksi saavuttamattomat pyrkimykset yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ovat vaatineet myös muita kanavia vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi. Toiseksi ja vähintäänkin yhtä merkittäväksi keinoksi jää kahdenvälinen yhteistyö Yhdysvaltojen kanssa. Odotukset Obaman uuden hallinnon yhteistyötä korostaville avauksille tuovat siten oman normipaineensa Suomelle Comprehensive Approach -ajattelutavan näkökulmasta katsottuna.

Tätä transatlanttisen yhteistyön luonnetta ja sen merkittävyyttä Suomelle ei voida sivuuttaa kokonaismaanpuolustuksen kansainvälistä ulottuvuutta käsiteltäessä. Vaikka Nato on jatkossakin keskeinen keino ja väline Suomen ja Yhdysvaltojen välisille, konkreettisille aloitteille kahdenvälisessä yhteistyössä, ei se voi korvata suoran yhteistyön vaikuttavuutta. Yhdysvaltain uuden hallinnon muuttamassa kurssiaan yhä avoimempaan, vuoropuhelua sekä kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa toteuttavaan politiikkaan saattaa myös tällä saralla olla kokonaismaanpuolustukselliseen osaamisemme yhä kasvavaa käyttöä. Jo nyt merkittäviä avauksia on tehty esimerkiksi merivalvontayhteistyön saralla, jota on tarkemmin kuvattu tämän työn kolmannessa luvussa. Samalla Yhdysvaltain hallinto on edellyttänyt kansainvälisen panostuksen kasvattamista kriisinhallintaoperaatioissa, erityisesti Afganistanissa. Nämä tekijät yhdessä tulevat kasvattamaan normipainetta Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseksi, johon selkeitä yhtäläisyyksiä on havaittavissa myös pohjoismaisen ulottuvuuden osalta.

¹¹² Sama, s. 28.

Pohjoismaista Ruotsi teki merkittävän avauksen sekä kahdenvälisen että pohjoismaisen yhteistyön näkökulmasta ilmoittamalla omana linjauksenaan EU:n solidaarisuuslausekkeesta, että Ruotsi ei aio jättää toista Pohjoismaata tai muuta EU-maata yksin turvallisuuspoliittisen tilanteen huonontuessa. Ruotsin puolustusministeri on todennut kantanaan, että Ruotsin turvallisuutta edistetään jatkossa kansallisten lähtökohtien lisäksi yhä vahvemmin yhteistyössä naapurimaiden kanssa. Ruotsi on myös omissa julkisissa kansallista varautumista koskevissa asiakirjoissaan ilmoittanut, ettei Ruotsi jää passiiviseksi sivustakatsojaksi luonnonkatastrofin, tai jopa aseellisen hyökkäyksen kohdatessa toista Pohjoismaata tai muuta EU-jäsenvaltiota.¹¹³ Julkilausuma ei ole jäänyt ainoastaan poliittisen retoriikan tasolle, vaan tuonut sekä yhteisten että omien erilaisten kansallisten turvallisuuspoliittisten haasteiden kanssa painivat Pohjoismaat yhä tiiviimmin samaan neuvottelupöytään.

Neuvottelujen konkreettisena ilmentymänä on syntynyt Pohjoismaiden ulkoministerien asettama asiantuntijatyöryhmä, joka on ex-ministeri Stoltenbergin johdolla etsinyt uusia avauksia yhteistyön kehittämiseksi. Raportin mukaan kaikissa Pohjoismaissa toivotaan laajalti pohjoismaisen yhteistyön vahvistamista yhteisten intressien pohjalta. Lähtökohtana on Comprehensive Approach -periaatteiden mukaisesti käytettävissä olevien resurssien mahdollisimman kustannustehokas käyttö, joka edellyttää materiaallisen yhteistyön tiivistämisen lisäksi Pohjoismailta myös keskinäisen työnjaon selkiyttämistä.¹¹⁴ Näistä lähtökohdista työryhmä on laatinut 13 konkreettista ehdotusta yhteistyön vahvistamiseksi.

Pohjoismaisen puolustusyhteistyö kumpuaa taloudellisten tekijöiden sekä turvallisuusympäristön yhteiseksi koetun muutoksen lisäksi yhtenevästä poliittisesta kulttuurista, jota tosin erilaiset puolustusratkaisut vetävät eri suuntiin.¹¹⁵ Yhteistyön mahdollisuudet nähdään lyhyellä tähtäimellä voivan konkretisoitua erityisesti infrastruktuurin, koulutuksen, huollon ja muun logistiikan alalla, jolloin ”keihäänkärkenä” toimivat sekä kaikkein suorituskykyisimmät joukot rajattaisiin kansallisesti ylläpidettäviksi. Ydinkysymyksenä on osallistuvien maiden määrän riittävän alhaisena pitäminen, sillä jo kolmen tai neljän maan konkreettisen tason rakenteellinen yhteistyö katsotaan haasteelliseksi.

¹¹³ Puolustusvoimain komentajan, amiraali Juhani Kaskealan puhe Norjan sotatieteellisessä seurassa 14.1.2009, <http://www.mil.fi/puolustusvoimainkomentaja/4760.dsp>

¹¹⁴ ”Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy”, Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers, Oslo, 9.2.2009.

¹¹⁵ ”Nordic Co-operation – will it work?” Paneelikeskustelu Suomen Atlantiseuran seminaarissa 17.4.2009. Muistiinpanot kirjoittajalla.

Epäluuloja ei ole ollut omiaan hälventämään kriittisillä hetkillä tapahtuneet periaatteiden uudelleen-tarkastelut, joista viimeisimpänä voitaneen mainita Norjan ratkaisu torjuntahävittäjiensä hankkimiseen Ruotsin sijaan Yhdysvalloista. Normatiivinen paine siten Comprehensive Approach -ajattelutavan mukaiselle toiminnalle on olemassa, mutta ei yhtä voimallisena kuin esimerkiksi EU:hun tai Natoon verrattuna. Ajattelutapa olisi siten nähtävä yhteisenä mahdollisuutena pohjoismaisen yhteistyön diskurssin kehittämiseen, joka edesauttaisi kansallisten varautumisjärjestelyjen sekä avunantovelvoitteiden yhteensovittamista. Aloitteet tulisi saattaa liikkeelle kahdenvälisesti, luontevimmin Suomen ja Ruotsin välillä, ja tähän yhteistyöhön muut halukkaat voisivat myöhemmin liittyä. Näin käynnistettiin muun muassa 1990-luvun puolivälissä kahdenvälinen meritilannekuvayhteistyö Suomen ja Ruotsin välillä (SUCFIS), joka on muodostumassa yhteistyön menestystariksi ja kansainvälisen merivalvonnan standardiksi.

4.2.5 Konstruktivistinen Whole of Government -lähestymistapa kansallisen diskurssin muutostekijänä

Kuten kolmannessa luvussa esitettiin, kansallisilta Whole of Government -lähestymistavoilta edellytetään parantunutta käytettävyyttä ja kasvavaa suorituskkyä myös pienemmän valtion ulkopoliittikan keinovalikoimassa. Niiden odotetaan myös tuovan vastauksia muuttuneen turvallisuusympäristön mukanaan tuomiin haasteisiin. Kansallisvaltioiden ulkopoliittikan liikkumavara sekä itsenäinen päätöksenteko on kaventunut globalisaation hajautetussa toimintaympäristössä sekä liittokuntien ja unionien konsensusvaatimusten ristitulessa. Whole of Government -periaatteille kehitetyt uudet yhteistyömuodot sekä tekniset innovaatiot saattavat tarjota merkittäviä mahdollisuuksia yksittäisen valtion osaamisen hyödyntämiseen, kahdenväliseen yhteistyöhön tai sellaisten teknologiaratkaisujen kehittämiseen, joihin puhtaasti kansallisilla resursseilla ei olisi mahdollisuutta.

Kansainvälisen toimintaympäristön aikaisempi – ainakin näennäinen – vakaus ja ennustettavuus on muuttunut epävakaaaksi, epävarmaksi, monimutkaiseksi sekä kykeneväksi mukautumaan vastatoimiin. Kollektiiviset vastatoimet edellyttävät ennakoivaa kykyä ja yhteistä tahtoa kriisitilanteiden ennaltaehkäisyyn ja aktiivista ja nopeaa toimintaa tilanteiden ilmetessä. Kriisin sattuessa joustavuus, modulaarisuus sekä tilanteeseen mukautumiskyky ovat avainasemassa toimenpiteiden onnistumiselle samalla luoden edellytykset sekä kansallisten että kansainvälisen resurssien yhteiskäytettävyydelle. Whole of Government -suuntaus, osana Comprehensive Approach -ajattelutapaa, saattaisi konstruktivismiin avulla tulkittuna tarjota mahdollisuuden rakentaa yhteisessä sosiaalisessa prosessissa

uutta sekä aikaisempien käsitysten kulttuurihistoriasidonnaisuuden huomioivaa kokonaisuomaanpuolustuksen kansallista identiteettiä. Tämä uusi identiteetti voisi vähitellen muodostua vallitsevaksi käsitykseksi kokonaisuomaanpuolustuksen todellisuudesta sekä toimintaympäristöstä. Ainostaan kriittisellä suhtautumisella vanhoihin käsityksiin sekä itsestään selvyydet kyseenalaistamalla on konstruktivismin mukaan mahdollista haastaa vallitsevat totuudet ja käytännöt. Tämänkaltaisia muuttuvia tai kyseenalaistavia käsityksiä voisivat kansallisella tasolla Suomessa olla esimerkiksi:

- Yhteisesti hyväksytty ymmärrys sen kaltaisen tapahtuman luonteesta, joka käynnistää tai edellyttää YETT- strategian mukaisia toimenpiteitä. Kansallisessa ajattelussamme saattaa olla ristiriitaisia käsityksiä yksittäisen, vaikkakin sinänsä traagisen, onnettomuuden ja kansallisesti elintärkeitä toimintoja uhkaavan katastrofin välillä. Edellä mainittu saattaa johtaa sekä strategisen tason ylilyönteihin että vaarallisiin aliarviointeihin. Edellyttääkö esimerkiksi Suomen kansalaisille ulkomailla tapahtunut linja-auto-onnettomuus YETT - päätöksentekijöiden reagoimista korkeimmalla tasolla? Tällä hetkellä yhteisen käsityksen puuttuminen aiheuttaa asioiden liiallista ”turvallistamista” osana resurssikamppailua, jossa medianäkyvyyden toivossa sekä toimittajien reaktioiden pelossa saatetaan keskittyä toissijaisten asioiden käsittelyyn. Tragedioihin on helpompi eläytyä kuin uhkaaviin katastrofeihin puuttua.
- Yhteinen käsitys ja keskustelu Naton roolin muutoksesta kansainväliseksi kriisinhallintaorganisaatioksi on vielä kansallisessa diskurssissamme kesken, sillä ideologinen itä-länsi-vastakkainasettelu on vielä päättämättä suomalaisessa Nato-ajattelussa. Comprehensive Approach -ajattelutapaan sekä kansalliseen kokonaisuomaanpuolustuksen kansalliseen varautumiseen kytkettynä edellä mainittu saattaisi johtaa aitoon pohdintaan jäsenyyden eduista tai haitoista.
- Kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden luonteen muuttumisen ymmärrys on vielä epätäydellistä kansallisessa diskurssissamme: Comprehensive Approach saattaisi yhtäältä edesauttaa ymmärrystä vaativuuden kasvamisen mukanaan tuomiin, kohonneisiin kustannuksiin sekä valmistaa pahimman varalle eli mahdollisiin henkilöstömenetyksiin. Toisaalta erityisesti sotilastoimijoiden ymmärrys lisääntyneestä yhteistyötarpeesta siviilikriisinhallinnan toimijoiden kanssa vaatii käsitystemme päivittämistä. Ajattelun muutoksen on lähdettävä jo kotimaasta, kriisialueella ei ole varaa aloittaa tiivistettyä vasta pakon sanelemana.
- On olemassa selkeä organisaatiorakenteiden ja hierarkioiden ”madaltamisen” vaatimus reagoimiskyvyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi, sekä tarve vaihtaa tietoa vertikaalisesti eri

tasojen kesken. Tämä edellyttää yhteistä ymmärrystä keskinäisen tilannetietoisuuden (tilannekuva) parantamiseksi sekä jatkuvaa keskinäistä suunnitelu- ja resurssitilannekuvien vaihtoa. Tällöin jo yhteisen suunnittelun sekä koulutuksen avulla hyödynnetään kaikkia yhteiskunnan voimavaroja uudistetuilla kokonaismaanpuolustuksen periaatteilla sekä viranomaisen, että siviilitoimijoiden välillä

- Valtionhallinnon sisäinen ymmärrys oman toiminnan ohjausmekanismeista saattaisi vaatia muutoksia vallitseviin käsityksiin, sillä taloushallinnon tuottavuus- sekä tehokkuusvaatimusten mahdollisesta soveltumattomuudesta sellaisenaan yhteiskunnallisesti elintärkeitä toimintoja ylläpitäviin hallinnonaloihin olisi hyvä käydä perinpohjainen keskustelu. Näin saattaisi olla mahdollista siirtyä resurssikamppailusta yhteisten strategian toimeenpanoon, ydinosaamisalueisiin keskittymiseen sekä resurssien todelliseen jakamiseen perustuvaan yhteistyöhön aina operatiivis-taktiselle (”kenttä-”) tasolle saakka.

Jatkopohdintaa ja toimenpidesuosituksia Comprehensive Approach -lähestymistavan soveltuvuudesta kokonaismaanpuolustuksemme kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen on tehty tämän työn viimeisessä luvussa. Sitä ennen on kuitenkin syytä tarkastella lähestymistavan geneeriset periaatteet vailla eri organisaatioiden tuomia, omia vivahteitaan.

5 COMPREHENSIVE APPROACH – KOKONAISVALTAISEN KRIISIHALLINTA-STRATEGIAN YLEISET PERIAATTEET JA HAASTEET

Kuten aiemmissa kappaleissa esitetyt kansainvälisten organisaatioiden Comprehensive Approach -periaatteet osoittavat, on kyse samansuuntaisesta mutta kuitenkin erilaisia sisäisiä tavoitteenasetteluja sisältävästä kokonaisuudesta. Seuraavassa alaluvuissa on tarkoitus yhdistää sekä esitellä yleisimmät periaatteet, jotka ovat tunnistettavissa niin YK:n, EU:n, Naton kuin kansallisista Comprehensive Approach -lähestymistavoista¹¹⁶, sekä tehdä lopuksi johtopäätöksiä yleistysten rinnastettavuudesta maan kokonaismaanpuolustuksen malliimme.

5.1 Yhteistyön kulmakivet ja uuden turvallisuusympäristön vaatimukset

¹¹⁶ Lukujen 2 ja 3 lähteiden lisäksi: ”*The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for Multinational Experiment* 5, Suffolk, VA: US JFCOM, 15 Nov 2005; Karsten Friis and Pia Jarmyr: *Comprehensive Approach: Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*, NUPI report on Comprehensive Approach Workshop 26-27Mar 2008 sekä *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities of Co-operation in Crisis Prevention and Management*, Working Paper for Helsinki CAS –seminar, 17Jun 2008. Kirjoittaja on osallistunut kahteen viimeksi mainittuun seminaariin sekä MNE5-kokeilutoimintaan vuosina 2006–2008.

Comprehensive Approach -toimintatavassa on löydettävissä käsitteen määritelmän mukaisesti seuraavat tekijät:

- 1) pyrkimys kokonaisvaltaisesti eri kriisinhallinnan toimijoiden poliittisten, taloudellisten, sotilaallisten ja humanitaaristen keinojen yhdistämiseen kohti yhteistä päämäärää kriisin ennaltaehkäisemiseksi, tilanteen vakauttamiseksi tai jälleenrakennus- sekä jälkihoitovaiheen toteuttamiseksi
- 2) pyrkimys kokonaisuuteen, josta löytyy erilaisilla intensiteeteillä elementtejä yhteisestä tilannearviosta ja suunnittelu- ja toteutusvaiheesta sekä keinoja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin
- 3) keskittyminen toiminnassa kriisitilanteen perimmäisiin syihin ja aiheuttaviin tekijöihin pitkällä tähtäimellä, ei ainoastaan välittömästi ilmeneviin seurauksiin ja niitä vastaan suunnattaviin toimenpiteisiin.

Kokonaisvaltaista lähestymistapaa edistävät, uuden turvallisuusympäristön aiheuttamat vaatimukset voidaan jaotella karkeasti sekä toiminnan tehostamista edellyttäviin että operaation onnistumisen kannalta kriittisiin vaatimuksiin. Ensimmäisessä on kyseessä lähinnä yleisten tehokkuusvaatimusten kasvusta, kun taas jälkimmäinen on keskinäisriippuvan operaatioympäristön aiheuttama tekijä: oman organisaation toiminta saattaa epäonnistua, mikäli muiden toimintaa ei oteta huomioon. Yleisellä tasolla näitä ”draivereita” voitaneen luokitella seuraavalla tavalla:

- Taloudellisuuteen ja toiminnan tehokkuuteen tähtäävät toimenpiteet. Niin kansallisille veronmaksajille, kansainvälisten järjestöjen rahoittajille kuin poliittisille päättäjille on yhä enenevässä määrin kyettävä osoittamaan uhratuista varoista saatava hyöty, suorituskyky tai lisäarvo. Oman osansa tehokkuusvaatimuksiin tuo kallistuva puolustusmateriaali sekä siihen liittyvä teknologia, jotka edellyttävät yhä tehokkaampaa varojen käyttöä. Tosin, kuten aiemmassa pohdinnassa on tuotu esille, tämän ei tule tarkoittaa suoraa yhtäläisyyttä kaupallisen tuottavuus- ja tehokkuusajattelun kanssa.
 - Yhdenmukaiseen politiikkaan tähtäävät toimenpiteet. Esimerkiksi YK:n suuruudessa organisaatiossa saattaa tahattomasti esiintyä vastakkaisiin suuntiin kohdistuvia
-

päämääriä, jossa toinen alaorganisaatio tekee päällekkäistä tai jopa haittaavaa työtä toisen tietämättä. Kansallisella tasolla voisi kyseeseen tulla esimerkiksi kehitysapumäärärahojen ja kriisinhallintavarojen keskenään risteävistä päämääristä.

- Tilanteeseen nopeampaan reagointiin tähtäävät toimenpiteet. Uudenkaltaisiin uhkatilanteisiin vastaaminen edellyttää niiden nopean eskaloitumisen, muuntautumiskyvyn sekä vaikutusten välittymisen johdosta yhä suurempaa suunnitelma- ja toimenpanovalmiutta vastatoimille. Toimet tulisi olla joustavasti, nopeasti ja tilanteeseen lähes räätälityönä toteutettu. Vanhat mallit tai sabluunaratkaisut eivät tuota haluttua vaikutusta riittävän nopeasti. Edellä mainittu pätee myös jo käynnissä oleviin, esimerkiksi Afganistanin kaltaisiin operaatioihin, jossa kansainvälisen yhteisön hidas reagointikyky on aiheuttanut osansa tilanteen heikkenemisessä ja jossa vastapuoli on kyennyt muuntautumaan sekä käyttämään yhteisön ennalta arvattavia toimenpiteistä hyödykseen.
- Yhteiskunnallisen kehityksen ja turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Sekä kansainvälisessä kriisinhallinnassa että kansallisessa puolustuksessa vain sotilaallisilla toimenpiteillä ei ole mahdollista saavuttaa pysyvää ja haluttua lopputulosta. Kysymys on keskeisesti näiden välisestä suhteesta, sillä kriisinhallinta-alueella on enää harvoin mahdollista toimia puolueettomana ja toimittaa vaikkapa humanitaarista apua ilman turvallista operaatioympäristöä. Toisaalta pysyvämpää kehitystä alueen turvallisuustilanteen kohentamiseksi on mahdotonta saada aikaan ilman koko yhteiskunnan osien jälleenrakentamista. Tämä on erityisesti konkretisoitunut esimerkiksi ns. sortuvien valtioiden, kuten Somalian, tilanteessa, jossa hajonnut yhteiskunnan perusrakenne mahdollistaa merirosvouksen kaltaiset toimet, joilla on globaalit vaikutukset kansainvälisten merikuljetusten häiriintyessä.¹¹⁷
- Länsimaisten demokratioiden haluttomuus toimenpiteisiin, joilla on korkea poliittinen riskitaso. Sekä kansallisen että kansainvälisen median paineessa kamppailevat poliittiset päättäjät ja yksittäiset kansalaiset ovat yhä haluttomampia hyväksymään tappioita monikansallisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Toisaalta operaatioiden luonne on muuttunut yksittäisen niin sotilaan kuin siviilikriisinhallinnan työnteki-

¹¹⁷Vuonna 2008 merirosvojen hyökkäyksestä ilmoitettiin IMO:lle (International Maritime Organization, Kansainvälinen merenkulkujärjestö) 306 kertaa. Laivojen kaappaukset, ryöstöt ja miehistön jäsenten sieppaukset lisääntyivät 8,5 % vuodesta 2007. Itä-Afrikan rannikkovesillä tapahtumien kasvu on tosin ollut yli 110 % (62 tapausta). Itä-Afrikan merirosvoukselle luonteenomaista on aluksiin hyökkääminen niiden ollessa kullussa kansainvälisillä vesillä, lunnasvaatimukset,

jänkin kannalta yhä riskialttiimmaksi. Kansallisessa päätöksenteossa tämä on näkynyt pikkupiirteisiin detaljeihin ja yksityiskohtiin menevissä kansallisissa rajoituksissa operaatioon osallistuville joukoille. Nämä ns. ”national caveats” -rajoitteet ovat seurauksena usein nopeasta ja vakiintumattomasta kansallisista tavoista määrittellä todelliset perusteet operaatioon osallistumiselle.

- Kansainvälisen yhteisön moraalinen velvollisuus reagoitiin. Yksittäisillä valtioilla sekä kansainvälisellä yhteisöllä on omat traumaattiset kokemuksensa 1990-luvun Balkanilta, Ruandasta sekä muista koko maailmaa järkyttäneistä kansanmurhista, joita ei enää uskottu nykyaikana tapahtuvan. YK:n ollessa reagointikyvyn ollessa puutteellista on syntynyt kansallisia moraalisia velvollisuuksia (”responsibility to protect”) puuttua yhteistoiminnassa vastaavien tilanteiden estämiseksi, vaikka kansainvälisen yhteisön kollektiivista päätöstä interventtiosta ei vielä olisikaan. Päätöstä kansallisesti tai kansainvälisesti tapahtuvalle reagoinnille, esimerkiksi kokonaismaanpuolustuksen YETT-tilanteeseen puuttumiseksi, ei tehdä ainoastaan ohjesäännöissä kuvattujen prosessien avulla. Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat uusina tekijöinä informaatioulottuvuuden uudet tasot kuten internet, erilaiset verkkoyhteisöt sekä foorumit, joiden avulla saatetaan lyhyessäkin ajassa saada monituhantinen joukko päätöksentekoon vaikuttamaan.

Kuten aikaisempien lukujen esimerkeistä voidaan huomata, ovat eri valtiot ja organisaatiot kehittäneet omista lähtökohdistaan Comprehensive Approach -lähestymistavan ”sateenvarjon” alle erilaisia teorioita, toimenpiteitä sekä teknisiä ratkaisuja kokonaisvaltaiseen lopputulokseen sekä yhteistyöhön pääsemiseksi. Edellä mainitut edellytykset on huomioitava myös oman kokonaismaanpuolustuksen toimintojen kehittämisessä. Toimenpidesuosituksia on tarkasteltu lähemmin tämän diplomityön viimeisessä asialuvussa.

5.2 Erilaiset organisaatiokulttuurit – koordinoitua, integrointia vai jotain muuta?

Comprehensive Approach -toimintatavan alulle panevana voimana on yksittäisen toimijan hallitsemattomissa oleva, monimutkainen toimintaympäristö kansainvälisessä kriisinhalinnassa. Suurenkaan organisaation, yhteisön tai valtion resurssit eivät ole riittäviä alati

muuttuvassa uhkaympäristössä, ja, kuten aiemmat luvut osoittivat, on kukin toimija tahollaan pyrkinyt hallitsemaan kompleksista toimintaympäristöä omista lähtökohdistaan. Vähäinen koordinaatio on luonut päällekkäisiä toimintoja, synnyttänyt kilpailua erilaisten valtiollisten toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen kesken sekä aiheuttanut keskittymistä kriisien ratkaisemiseen lyhyellä tähtäimellä nopeiden tulosten aikaansaamiseksi.

Vasta ymmärrys keskinäisriippuvuudesta yhteisen päämäärän saavuttamiseksi on tuonut keskeisimmät toimijat saman pöydän ääreen resurssien päällekkäisen tuhlaamisen välttämiseksi. Halusipa yksittäinen toimija sitä alun alkaen tai ei, on haluttuun lopputulokseen pääsemiseksi otettava huomioon myös muiden toimenpiteet, joten miksi ei maksimoisi hyötyä ja sopisi työnjaosta heti suunnittelun käynnistymisvaiheessa? Jo tietoisuus muiden mahdollisesti käytettävissä olevista resursseista, tärkeimmistä toiminnan tavoitteista sekä mahdollisista eturistiriita-alueista edesauttaa merkittävästi oman toiminnan suunnitteluvaihetta. Toimille on mahdollista saavuttaa aivan uudenasteinen tehokkuus, mikäli tärkeimmät toimijat saadaan jo alusta alkaen mukaan yhteisen tilanteenarvion laatimiseen, jossa kunkin asiantuntijuuden erityisosaamista ja kokemusta käsillä olevasta kriisistä voidaan hyödyntää ja jakaa jo suunnitteluvaiheessa. Organisaatioiden välinen, rinnakkainen suunnitteluprosessi tulisi näin mahdolliseksi.

Ei myöskään ole syytä vähätellä henkilökohtaisten kontaktien ja ”saman pöydän” ääressä tehtyjen tapaamisien merkitystä, joilla on keskeinen rooli ennakkoluulojen vähentämisessä eri organisaatioiden tai toimialojen välillä. Sotilaiden käsitykset siviilikriisinhallinnan tai humanitaarisen alan toimijoista voivat usein olla vähätteleviä sekä aliarviointiin syyllistyviä. Samalla tietty militarismin negatiivinen sävy, jäykkyys ja kaavoihin kangistuneisuus saattaa ennakoasenteiden tasalla haitata ei-sotilaallisten toimijoiden luontevaa yhteistyötä sotilaiden kanssa. Sama pätee myös muiden viranomaistahojen, ministeriöiden tai kansalaisjärjestöjen välillä. Yhteisen toiminnan aikaansaamat henkilökohtaiset kontaktit ylimmän johdon tukemana saattaisivat häivyttää merkittäviä esteitä yhteistyön tieltä. Nykyaikainen teknologia on otettava täysimääräisesti myös tätä päämäärää tukemaan. Verkkokokoukset sekä muut hajautetun informaation muodot tuovat merkittävän lisäarvon tilaneymmärryksen kasvattamiseksi, mutta eivät voi kokonaan korvata sosiaalisessa prosessissa rakentuvan, yhteisen ymmärryksen muodostumiseen. Comprehensive Approach-periaatteiden mukaisesti yllä mainittu toiminta tulisi ulottaa niin suunnittelun, toimeenpa-

non kuin vaikuttavuudenkin arvioinnin tasoille organisaatioiden sisällä, mutta etenkin niiden välillä.

On huomattava, että toimintojen yhdensuuntaistamiselle on olemassa karkeasti luokiteltuna kaksi eri syvyyden tasoa:

1. **Integraatiotaso**, jossa keskinäiset tietojärjestelmät, suunnittelu- ja toimeenpanoprosessit sekä jopa organisaatorakenteet pyritään saattamaan mahdollisimman toisiaan vastaaviksi. Toiminta lähtee liikkeelle yhteisesti määritettyjen käsitteiden ja samankaltaisesti ymmärrettyjen määritelmien pohjalta, jolloin väärinymmärryksen riskiä pyritään minimoimaan. Toiminnot saatetaan liittää yhteen jo doktriinien sekä niistä juontuvien toimintaperiaatteiden tasolla. Toiminta mahdollistaa yhteisen kriteeristön määrittämisen operaation eri vaiheiden osatavoitteiden tai lopullisen päämäärän saavuttamisen edistymisen seuraamiseksi sekä samalla aktiivisen toiminnan ohjauksen vaikuttavuuden arviointiin¹¹⁸ pohjautuen. Suurin hyöty toimintojen integroinnista saavutetaankin juuri mahdollisuudella vaiheistaa toimintoja siten, että yksi toimijoista on kussakin vaiheessa selkeästi muiden tuettavana toiminnan painopisteessä ja jatkaa seuraavaan vaiheeseen uudella tuettavalla osalueella tai painopisteellä. Varjopuoleksi muodostuu edelleen monimutkaisten tilanteiden kokonaissuunnittelun vaikeus sekä päätöksenteko seuraavaan vaiheeseen siirtymisestä, sillä usein tilanne on saattanut jälleen merkittävästi muuttua aikaisemman vaiheen seurauksena. Lievemmän integraation muodossa toimijat ovat valmiita yhteistyöhön yhtenevän tai vähäisessä määrin päällekkäisten tavoitteiden suuntaamana ja yhtenäisen mandaatin alaisuudessa, mutta kunkin organisaation ominaispiirteet, kuten toimenpanoprosessit tai itsenäinen päätöksenteko, säilyttäen. Esimerkiksi YK on pyrkinyt alajärjestöjensä toiminnan integrointiin, joka sinänsä on jo kunnianhimoinen tavoite.
2. **Koordinointi**, jolla pyritään välttämään se tehottomuus, joka saattaa aiheutua toiminnan integroinnista vähimmän yhteisen nimittäjän perusteella. Olisi perustetonta väittää mahdolliseksi kaikkien kriisialueen toimijoiden keskinäistä integraa-

¹¹⁸ MNE:n puitteissa kehitetty sotilaallisen toiminnan vaikuttavuuden arviointimenetelmä on Effects Based Assessment (EBA), joka osana vaikutusperusteista suunnittelua (EBAO) pyrkii vastaamaan sekä laadullisen, että määrällisen analyysin perusteella 1) Tehdäänkö asioita oikein ja 2) tehdäänkö oikeita asioita?

tiota, sillä suurella osalla ei ole edes halua tai kapasiteettia toimintojen täydelliseen sulauttamiseen. Integraatio saattaa myös pahimmillaan johtaa yksipuoleiseen ryhmäkuriin, jossa taloudellisesti voimakkaimman tai kapasiteetiltaan suurimman kanta hukuttaa muut alleen. On huomattava, että esimerkiksi kansalaisjärjestöillä tai monilla valtioiden rajat ylittävillä organisaatioilla on huomattavan rajalliset suunnitteluresurssit ja -välineistöt esimerkiksi sotilaallisiin toimijoihin verrattuna. Ne eivät useinkaan myös halua vaarantaa, ainakaan näennäisesti, toiminta-alueen puolueettomuuttaan, joka saattaisi kyseenalaistua liian tiiviillä yhteistyöllä tietyn liittouman tai järjestön kanssa.

Koordinoidussa tavassa pikemminkin pyritään hyödyntämään eri toimijoiden erilaisuutta ja hyväksymään jokaisen omintakeiset suunnittelu- ja toimeenpanomekanismit sekä pyritään kohti samansuuntaista tavoitetta ennen kaikkea keskinäistä tilannetietoisuutta parantamalla. Keskeiseksi muodostuu ylimmällä, strategisella tasolla sovitut yhteiset päämäärät, jotka kukin jalkauttaa kentälle omalla tyyllillään. Ylimmän johdon tehtävänä on taata alaspäin toiminnan sekä tiedonvaihdon maksimaalinen vapaus erityisesti vertikaalisella tasolla eri organisaatorakenteiden välillä, jolloin turhaa tietoa ja päätöksentekoa ei perinteisessä mielessä pyritä kanavoimaan ylös omissa organisaatorakenteissa. Kyseessä on siten nopea reagointikyky muuttuviin tilanteisiin, jossa pyritään hyödyntämään saavuttua menestystä, kunhan toiminta kokonaisuudessa palvelee strategisella tasolla asetettuja päämääriä. Nykyaikaisen teknologian mahdollistama oman organisaation tavoitteiden, käytettävissä olevien resurssien sekä tilannetietoisuuden jakaminen synnyttää ymmärryksen toimijoiden kesken keskinäisriippuvuuden tuomista eduista. Tämän tulisi edelleen johtaa syvenevään koordinointiin sekä ideaalitilanteessa toimintojen eräänlaiseen itsesynkronoitumiseen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että parhaaseen lopputulokseen Comprehensive Approach-lähestymistavan organisoinnissa päästäneen edellä mainittujen vaihtoehtojen yhdistelmällä, jossa tietyn ytimen ympärille on koottu ne integrointiin kykenevät keskeisimmät toimijat, jotka ottavat koordinoinnin tarpeen ulkopuolelle jäävien osalta huomioon. Kun integrointiin tähtäävien ydinjoukko toimintakäytäntöineen on muodostunut, alkavat ulkopuolelle jättäytyneet näkemään koordinoinnin tarpeen entistä välttämättömämpänä. Omana kansalli-

sena ratkaisuna kokonaismaanpuolustuksen keskeisimmät YETT-toimijat tulisi integroida keskenään, kun taas kokonaismaanpuolustuksen kansainvälistä ulottuvuutta tulisi kehittää koordinoinnin pohjalta. Seuraavaan ja viimeiseen varsinaiseen asialukuun on hahmoteltu keskeisimmät johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset myös kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisen ulottuvuuden integroinnin ja koordinoinnin asteen kehittämiseksi, jotka pohjautuvat edeltävien lukujen johtopäätösten yhdistelmään.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

6.1 Integroivat toimenpiteet: kokonaismaanpuolustuksen suorituskyvyn ja vaikuttavuuden kasvattaminen kokonaisvaltaisen doktriinin ohjaamana

Suomen voidaan hyvällä syyllä sanoa noudattavan eurooppalaisesti hyvinkin poikkeavaa puolustusratkaisua yleisellä asevelvollisuudellaan sekä alueellisen puolustuksen konseptillaan. Samalla kansainväliset sitoumuksemme sekä osallistumisen taso kriisinhallintaoperaatioihin ovat huippuluokkaa bruttokansantuotteeseen ja väkilukuun suhteutettuna. Myös puolustusbudjetti on kyetty pitämään tähän saakka ”terveellisellä” kolmasosajaolla suhteessa henkilöstö-, infrastruktuuri- ja materiaalihankintamenojen välillä. Samalla kokonaismaanpuolustukselliset sotilas- ja siviilialojen integroidut toimet kansalaistemme elinmahdollisuuksien turvaamiseksi kriisitilanteessa ovat keskeinen osa kansallista turvallisuuspolitiikkaamme.¹¹⁹

Tulevaisuuden trendien viitoittama kallistuva puolustusmateriaali, lyhyempi teknologinen elinkaari, nuorison maanpuolustuksellisuuden henkinen tahtotila ja fyysinen kyky yhdistettynä nykyaikaiseen sodankäynnin tai kriisinhallinnan luonteen muutokseen ovat haastamassa jatkossa yhä voimallisemmin Suomen perinteiset kokonaismaanpuolustuksen ratkaisut. Yritysten omistuspohja ja päätäntävalta siirtyy ylikansallisiin foorumeihin, jossa varautumisvelvoitteet pahimmillaan katsotaan viivan alle jäävää voittomarginaalia kaventavaksi tekijäksi. Varastot pyritään pitämään mahdollisimman pieninä, tuotannontekijät hajautuvat

¹¹⁹ Kom Timo Stålhammar (PE Suunn-os): luennot 25.–31.8.2008 MPKK:n kokonaismaanpuolustuksen harjoituksessa. Luentomateriaali tekijän hallussa.

globaalisti, eikä kansalliseen omavaraisuuteen tai varmuusvarastointiin päästä aikaisemmin totutulla lainsäädännöllisillä keinoilla EU:n direktiivien pyrkiessä maksimoimaan tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkeen.

Puolustukseen käytettävät menot ovat olleet Euroopan laajuudella laskusuunnassa jo useiden vuosien ajan, eikä merkittävää käännoä ylöspäin ole odotettavissa edellä mainituista tekijöistä johtuen. Käytettävissä olevilla yhtä suurilla varoilla saadaan vuosittain yhä vähemmän tarvittavia tai aiemmin suunniteltuja suorituskykyä käyttöön. Käytettävissä olevat varat on siten suunniteltava yhä huolellisemmin kattamaan niin kansalliset kuin kansainväliset tarpeet.

Nykyinen kenttäohjesääntö doktriinina eli oppina asevoimien käytöstä poliittisesti asetettujen päämäärien mukaisesti heijastaa vajavaisesti sotilaallisen maanpuolustuksen kansainväliselle ulottuvuudelle asetettuja vaatimuksia ja mahdollisuuksia.¹²⁰ Ohjesääntö nojaa pitkälti perinteiseen asevoimien käyttötilanteeseen laajamittaisen hyökkäyksen torjuntaan tähtäävässä tilanteessa puhtaasti kansallisin voimavaroin. Sen mukaan osallistumalla sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin pyritään ennaltaehkäisemään ja rajoittamaan kriisejä ja estämään niiden vaikutusten leviäminen Suomeen. Oman varautumisen edellytysten parantamista, avun vastaanotto- ja antokyvyn mahdollisuuksia tai sotilaallisen maanpuolustuksen perusteiden vahvistumista ei huomioida kansainvälisessä ulottuvuuden yhteydessä.

Kokonaismaanpuolustuksen sotilas- ja siviilialojen toimia integroiva YETT-strategia jättää vastaavan kansainvälisen osuuden samoin vähälle huomiolle asettaen tulevaisuuden painopistealueeksi varautumisen kehittämisessä ainoastaan teknologia- ja energiariippuvuuden paremman huomioon ottamisen.¹²¹ Konkreettiset ja yhteiseen toimeenpanoon puuttuvat toimenpiteet jäävät vähemmälle huomiolle. Kukin hallinnonala veloitetaan varautumaan tiettyihin häiriötiloihin omissa suunnitelmissaan tietyn hallinnonalan toimiessa vastuunministeriönä.

¹²⁰ Kenttäohjesääntö, Yleinen osa, Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet s.29, 68-69.

¹²¹ Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006 (2006), s.46-48.

Vastuutahoja on useita, jolloin vaikutelmaksi jäävät strategian varovaiset muotoilut tietyn ministeriön sisäisiin asioihin puuttumisen välttämiseksi. Kunkin ministeriön edellytetään pyytävän lisäresursseja, kun oman hallinnonalan toimet katsotaan riittämättömäksi. Se, millä perusteilla tilanne arvioidaan muiden hallinnonalojen resursseja tarvitseväksi, jää määrittelemättä. Tarkennettavaa saattaisi olla myös muiden hallinnonalojen käytettävissä olevien resurssien arvioinnissa eli sen arvioimisessa, miten saada ajantasaista tietoa muiden resursseista sekä vieläpä osata hyödyntää sitä oikein. Yhteiskuntamme valmiutta selvittää sitä kohtaavista kriiseistä on perinteisesti testattu suunnitelmavalmiuden tarkastusten ohella hallinnonalan sisäisin, poikkihallinnollisin sekä valtakunnallisin valmiusharjoituksin. Tähän testaukseen on kytkettävä kiinteäksi osaksi kansainväliset valmiusharjoitukset joko yksittäisen naapurimaan tai laajemman yhteisön puitteissa.

Toimenpidesuositus: Suomen tulee laatia kokonaisvaltaiseen kriisinhallintastrategiaan perustuva kokonaisuomaanpuolustuksen doktriini kattamaan niin kansallinen kuin kansainvälinen varautumisen ulottuvuus. Doktriinissa huomioidaan EU:n, Naton ja esimerkiksi Pohjoismaiden yhtenevät tarpeet, vaatimukset ja mahdollisuudet keskinäisen varautumisen edistämiseen. Doktriinin keskeinen sisältö on asetettava strategian toimeenpanoon ja siihen liittyviin poikkihallinnollisiin ratkaisuihin, joissa painopiste on luotu käytettäviin yhteisiin suunnittelu- ja toimeenpanoprosesseihin sekä vaikuttavuuden arviointia edistävien tiedonvaihdon edellytysten parantamiseen. Aikaisemmasta poiketen doktriini jakaisi osa-alueet hallinnonaloihin tai yksittäisten turvallisuustilanteisiin sitomisen sijaan sektoreittain, ja kullakin sektorilla olisi oma johtoroolinsa uhkamallin kehittymisen vaiheisiin liittyen. Sektoreita sekä niiden sisäisiä toimijoita olisivat muun muassa seuraavat:

1. Turvallisuus (sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpito)
 - puolustusvoimat, rajavartiolaitos
 - poliisi, pelastuslaitos
 - yksityiset vartiointi- ja turvallisuusalan yritykset
 - kansainvälinen ulottuvuus: turvallisen operaatioympäristön luominen ja ylläpito kriisinhallintaoperaatioissa, joita tuetaan kehitysapupolitiikalla¹²²

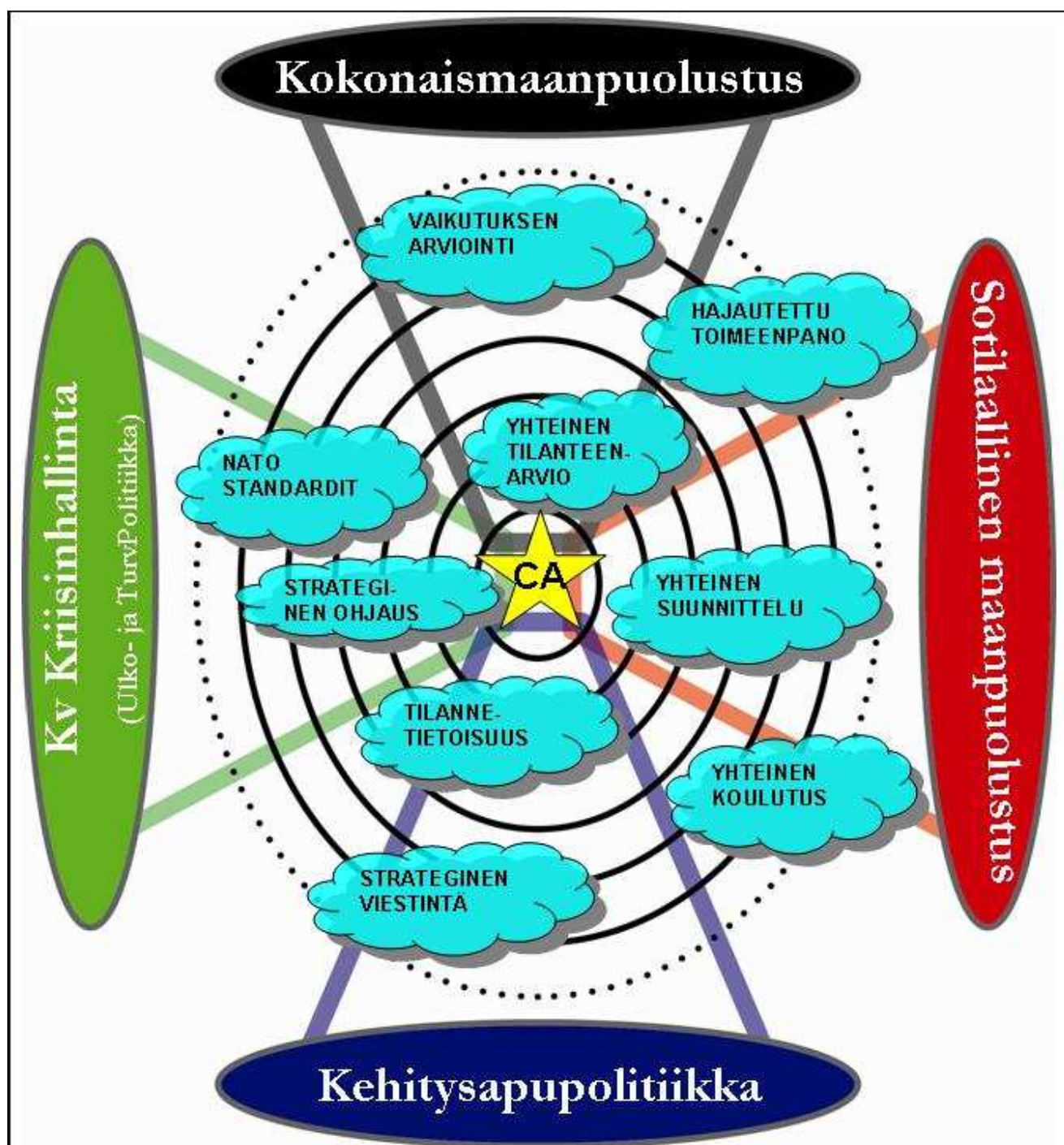
¹²² Suomen julkinen kehitysyhteistyö 2009 on 916 miljoonaa euroa, joka on 0,46 % bruttokansantulosta (arvio v. 2008 lopussa). Suomi on sitoutunut Eurooppa-neuvoston vuonna 2005 tekemään päätökseen saavuttaa 0,51 prosentin minimi-tavoite vanhoille jäsenmaille vuoteen 2010 mennessä ja 0,7 prosentin tavoite vuoteen 2015 mennessä. Kehitysyhteis-työmäärärahojen käyttöä ohjaa vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma. Sen mukaan kehityspolitiikan tärkein tavoite on köyhyyden poistaminen ja kestävä kehityksen edistäminen vuonna 2000 asetettujen vuosittuhtavoitteiden mukaisesti.

2. Yhteiskuntarakenteiden toimivuus (keskeiset toimijat)

- sähkönjakelu ja energiatoimitukset
- tietoliikenneverkot
- elintarvike- ja vesihuolto
- pankki-, vakuutus- ja rahoitusjärjestelmä
- logistinen ketju (maa-, meri- ja ilmakuljetukset mukaan lukien satamat, lentokentät ja muut tärkeimmät terminaalit)
- kansainvälinen ulottuvuus: yhteiskunnan jälleenrakennustoimet kriisinhallintaoperaatiossa, jota tuetaan kehitysapupolitiikalla

3. Henkinen kriisikestävyys sekä päätöksentekokyvyn mahdollistava tilannetietoisuus

- informaatioympäristön hallinta (media)
- väestön toimeentuloturva, lääkehuolto, terveyden- ja sairaanhoito
- tilannekuva- ja tiedonvaihtojärjestelmät
- kansainvälinen ulottuvuus: humanitaarinen apu ja ihmisoikeudet



Osa-alueet tulisi integroida Comprehensive Approach (CA) -lähestymistavan periaatteiden mukaisesti kansallisista lähtökohdistamme, jossa kuvan mukaisesti CA on keskiössä olevana "liimana" sekä integroivana voimana toimintaperiaatteiden tasolla. Lähestymistavan ei-sotilaallista luonnetta, termistöä sekä ajattelutapaa tulee hyödyntää täysimääräisesti ensinnäkin siviilitoimijoiden sitouttamisessa ja toisaalta sotilaallisten suorituskkyjen innovatiivisemmassa soveltamisessa muiden viranomaisten tukena. Kaikilla tasoilla edellytetään ajattelutavan muutosta ennakkoasenteissa eli siviilitoimijoilta sotilaiden hyväksyntää sekä sotilailta omassa suljetussa järjestelmässään suurempaa avoimuutta.

6.2 Integroivat toimenpiteet: kokonaismaanpuolustuksen toimijoiden yhteinen tilanteenarvio, yhden raiteen politiikka sekä YETT-ETO

Kivijalkana uuden ajattelutavan toteuttamiselle tulisi olla sektorin sisäinen ja yhteiset toimijat sitouttava tilanteenarvio strategisella tasolla, jossa keskeisimpien toimijoiden välillä päästäisiin yhteisymmärrykseen tilanteeseen vaikuttavista ja siinä huomioitavista tekijöistä. Suunnitteluprosessin läpiviemisessä ja toimeenpanon seuraamisessa tulisi hyödyntää puolustusvoimien osaamista, järjestelmiä ja kapasiteettia operatiivisen suunnittelumallin mukaisesti ja kansalliseen varautumiseen räätälöitynä. Tämä on tarpeen erityisesti siksi, että juuri puolustusvoimilla on viranomaistoimijoista sekä kapasiteettia että tarvittavia teknisiä järjestelmiä asian toteuttamiseen. Luonnollisesti tarvittaviin turvaluokituksiin kiinnitettäisiin asianmukainen huomio. Suunnittelu tulisi panna toimeen jatkuvasti päivittyvänä ja rinnakkaisena suunnitteluprosessina sekä tarvittavien johtamisjärjestelmien tukemana operatiivisen tason toimijoiden kanssa.

Strategisen tason tulisi vastata kansainvälisen aspektin¹²³ rinnakkaisesta suunnittelusta, mikä mahdollistaa operatiivisen tason yhteistyön ja käytännön toiminnan harjoittelun taktisella tasolla. Koulutus tulisi järjestää maanpuolustuskurssien tyypisesti samalla sektorit ja etenkin operatiivisen tason toimeenpanijat huomioiden. Ylimmän poliittisen johdon sitouttamiseen tähtäävää strategisen tason kurssia tulee kehittää yhteisiä tavoitteita määrittäväksi sekä kansainvälisesti yhtenevän suunnittelun huomioivaksi kokonaisuudeksi. Samalla alueellisen tason maanpuolustuskurssit tulisi järjestää ennen kaikkea sektoreiden mukaan, ei ainoastaan maantieteellisen alueen kattavuus huomioiden. Myös tämä taso olisi YETT-uhkiin varautumisen osalta kansainvälisesti ”avattavissa”, jolloin kursseille voisi osallistua alan toimijoita esimerkiksi muista Pohjoismaista. Tämä palvelisi myös osaltaan kriittisen henkilöstön keskinäistä verkottumista. Sektoreiden välistä ristiinkoulutusta ja keskinäistä toimintaperiaatteiden tuntemusta tulee edistää kaikin käytettävissä olevin keinoin. Kansainvälisen yhteistyön osaamispääomaa oli tässäkin hyödynnettävissä kansallisen kokonaismaanpuolustuksemme kehittämiseen.

¹²³ Esimerkkinä muut Pohjoismaat, EU ja Nato

Toimenpidesuositus: Tutkimusohjelmien, doktriinin sekä asetettujen tehtävien perusteella kehitettävien suorituskykyjen tulisi noudattaa ns. ”yhden raiteen” politiikkaa, jossa käytännölliseen infrastruktuuriin tukeutuva henkilöstö, materiaali ja käyttö- ja toimintaperiaatteet integroidaan sekä kansalliset että kansainväliset vaatimukset huomioivaksi kokonaisuudeksi. Tällä hetkellä kansainväliseen toimintaan suunnatulle joukolle, hieman kärjistäen, joko kannibalisoidaan kotimaisilta toimijoilta materiaali tai hankitaan pikavauhtia ja suunnittelellematta tarvittava kalusto. Kansainvälisessä toiminnassa on huomioitava omiin kansallisiin varautumisvaatimuksiin sopiva erikoistuminen, jossa erityistilanteisiin räätälöityjä sotilas- ja siviilikriisinhallinnan yhdistettyjä suorituskykyjä käytetään kansainvälisissä operaatioissa. Joukko voisi kantaa työnimeä YETT-ETO, eli YETT -erikoistoimintaosasto. Samanlaisesti kehitysapupolitiikka sekä siihen suunnatut resurssit olisi kohdennettava tukemaan sotilas-siviilikriisinhallinnan päämääriä, jolloin YETT-ETO joukkojen toiminta kytkettäisiin kiinteämmäksi osaksi kehitysapupolitiikkaa sekä varojen asianmukaista käyttöä humanitaarisiin tarkoituksiin¹²⁴.

Kehitysapu tulee nähdä oleellisena elementtinä paikallisen väestön, infrastruktuurin sekä muiden yhteiskuntarakenteiden pysyväisluonteisessa kehittämisessä, joiden avulla ja kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaisesti puututaan ongelmien syvärakenteisiin pitkällä tähtäimellä. Samalla kunkin edellisessä kappaleessa mainitun sektorin kansalliset ydinosat muodostaisivat YETT-ETO:n pohjalta kansainväliseen toimintaan kykenevän ydinjoukon, jonka ympärille olisi mahdollista lisätä muiden maiden vastaavia suorituskykyjä. On syytä pohtia, olisiko esimerkiksi Afganistanin naisvankilaan suunnattujen varojen väärinkäyttö voitu estää sisällyttämällä se humanitaaristen toimijoiden valvonnan piiriin, jolloin alueella oleva kriisinhallintajoukko olisi suojannut sitä osana tehtäväänsä? Keskeistä on ymmärtää yhteisten toimien toisiaan tukeva vaikutus.

¹²⁴ Toukokuun alussa 2009 uutisoitiin laajasti (mm. Helsingin Sanomat, Yleisradio, Etelä-Suomen Sanomat) Afganistanilaisessa naisvankilassa tapahtuneista kehitysapuvarojen väärinkäytöksistä. Kehitysapuvaroin rakennetussa naisvankilassa väitettiin pidetyn bordellia, ja Suomi lopetti välittömästi tukensa kohteeseen. Vaikkakin kehitysyhteistyön 600 Me:n kokonaisbudjetissa afgaanivankilaan käytetty 80 000 euroa on vähäinen summa, vaikuttaa tapaus omalta osaltaan väistämättä suuren yleisön luottamukseen kehitysapuvarojen oikeasta kohdentamisesta. Ks. esim. ”Vankilabordelli heittää pitkän varjon” <https://www.ess.fi/?article=235975>.

Historiallisia yhtäläisyyksiä osin sisältäen¹²⁵ YETT-ETO sisältäisi strategista merkitystä omaavia, poikkihallinnollisia suorituskkyjä siviilijohtoisena. Se sisältäisi laajaan asiantuntijuuteen, monipuoliseen osaamiseen sekä avainsuorituskkyihin perustuvan verkottuneen yhteisön, johon kuuluisi modulaarisesti sekä kansallinen ydinelementti että kansainvälisiin operaatioihin kykeneviä osia. Moduulit koostuisivat asiantuntijapooleista eri aloilta yhteen koottuna esimerkiksi seuraavasti:

- yhteiskunnan huoltovarmuus ja kriittinen infrastruktuuri
- kulttuurinen ja antropologinen systeemianalyysi
- poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen, pelastuslaitoksen ja puolustusvoimien tiedusteluvoima, erikoisjoukot tai kyseisten alojen vastaavat ydinosaajat
- strateginen viestintä, informaatio- ja verkko-operaatiot sekä tilannetietoisuus
- humanitaarinen apu, neuvottelijat ja lainopillinen osaaminen (mukaan lukien kansainvälinen oikeus ja voimankäytön säännöstö)
- biometria, tartuntataudit, bio-kemiallisten uhkien torjunta

Korkeassa valmiudessa olevat moduulit harjoittelisivat sekä yhdessä että itsenäisesti, jolloin strategisesti tärkeään tehtävään suunnattava suorituskky olisi joustavasti ja nopeasti käytettävissä. Kansainvälisissä operaatioissa YETT-ETO:oon olisi mahdollista liittää muiden maiden vastaavia moduuleita esimerkiksi Pohjoismaiden välillä. Luonnollisesti mahdolliset lainsäädännölliset esteet yhteistoiminnalle tulisi purkaa, sillä siviilien johtamana ei legitimitettiongelmia pitäisi olla. Keskeistä YETT-ETO-joukoille tulisi olla kiinteiden organisaatorakenteiden vastaisesti jatkuvasti muotoaan ja toimintojaan kehittävä, itse synkronoituva ja oppiva organisaatio, jonka avulla muuttuviin uhkatilanteisiin on mahdollista adaptoitua.

¹²⁵ Ks. alaluku 2.9.1 maininnat CORDS- ja OSS-joukoista.

6.3 Päätöksenteon hajauttaminen sekä Strateginen viestintä osana yhteistä päämäärää

Organisaatorakenteet ja päätöksentekotavat kokonaismaanpuolustuksen toimintakentässä tulisi Comprehensive Approach -lähestymistavan mukaisesti sopeuttaa uudenlaiseen toimintakulttuuriin, jossa rohkaistaan aktiiviseen tiedonvaihtoon vertikaalisesti organisaatiotasojen välillä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Päätöksentekovastuut esimerkiksi YETT-strategian velvoitteiden toimeenpanemiseksi olisi pyrittävä hajauttamaan niin alas organisaatorakenteissa kuin se käytännöllisesti on mahdollista. Ylimmän johdon keskeisimpänä tehtävänä on sitoutua asetettuihin päämääriin, vahvistaa organisaation oikeasuuntainen toiminta avoimella kaksisuuntaisella viestinnällä sekä olla valmiina säätämään toimenpiteitä asetettujen vaikuttavuuden kriteerien aktiivisella seurannalla.

Organisaatioille on saatava johtavaksi ajattelutavaksi ”need to know only” ajattelutavan sijaan ”need to share” eli tiedon aktiivinen jakaminen myös oman organisaation ulkopuolelle. Uudessa toimintakulttuurissa keskinäinen tiedon- ja resurssitilannekuvan sekä tulevaisuuden tavoitteiden vaihto edistäisi kaikkien toimijoiden päämäärien saavuttamista. Tällöin toimintaan tulisi uudenlainen painotus yhteistyön avulla aikaansaatuihin analyysihin, innovatiivisiin ratkaisuihin sekä kokemukseen perustuvaan intuitioon, jolloin vakiintuneiden prosessien ja teknologiavetoisten järjestelmien mahdollisia haittavaikutuksia itsenäiseen ajatteluun tai luovuuteen olisi mahdollista minimoida.

Toimenpidesuositus: Kompleksisen toimintaympäristön on vastattava hajauttamalla päätöksenteko ja toimeenpanokyky mahdollisimman alas. Ainoastaan edellä mainitulla tavalla voidaan pyrkiä edesauttamaan monimutkaisten ja keskinäisriippuvien kriisien aikaista johtamistoimintaa tai siihen valmistavaa suunnittelua. Sitoutuminen ja vastuu on oltava ylimmällä tasolla, mutta päätöksentekokyky ja innovatiivisten ratkaisujen edistäminen määräävä tekijänä alemmilla johtoportaita. Luonnollisesti toiminnan vapaus on rajattava tiettyyn suuntaan tapahtuvaksi, johon organisaatio alkaa itsenäisesti suuntautua.

Keskeistä sekä johtajille että eri johtoportaille on kyky sietää hetkellistä epävarmuutta ja luottaa toimeenpanevan keskijohdon kykyyn seurata annettuja suuntaviivoja. Oleellisena mahdollistajana ja myös esteenä yllä mainitulle toiminnalle on nykyaikainen tilannetietoisuuden edistämiseen käytettävä teknologia, jonka avulla valtavien tietomäärien ja infor-

maatiotulvan hallinta on tullut mahdolliseksi. Tiedon kokoamisesta ja käsittelystä on siirryttävä analysoidun datan välittämiseen. Mikromanagerointi sekä mekaaninen tapahtumien seuranta on kuitenkin toimintaa estävä ja haittaava tekijä, joiden negatiiviset vaikutukset tulee estää käsiteltävän tiedon analyysityökaluja kehittämällä sekä päätöksentekijöitä edellä esitettyihin periaatteisiin harjoituttamalla.

Samalla strateginen viestintä on nostettava nykyistä merkittävämpään asemaan, jolloin oman vision viestintä suurelle yleisölle olisi muutettavissa passiivisesta aktiiviseen ja reagoivasta ennakoivaan. Ensinnäkin aktiivisuudella ja ennakoinnilla olisi pyrittävä vastaamaan siihen nykyaikaisen informaatioympäristön haasteeseen, jonka nykyjärjestelmät tarjoavat marginaaliryhmien dis-informaation, vääristyneiden mielikuvien tai oman propagandansa välittämiseen. Kansainvälisessä toimintaympäristössä tämä on luonnollisesti ollut jo pitkään arkipäivää ääriryhmien toimintamenetelmissä, mutta omalta lähialueeltamme vastaavia yhtäläisyyksiä voidaan hakea esimerkiksi Viron ”pronssisoturi” -patsaskiihosta keväältä 2007.

Toisaalta nykyisessä informaatioympäristössä itse tapahtuman tai suoritteen koko ja suuruus eivät välttämättä ole lopullisen vaikuttavuuden määrittäviä tekijöitä, sillä merkitykseltömältäkin tuntuvat teot tai asiat saattavat saada strategisen aseman kokonaisuudessa. Kokonaismaanpuolustuksen kansainvälisessä ulottuvuudessa tämä tarkoittaa pientenkin onnistumisten ja tapahtumien käyttämistä hyväksi kansallisen asenneympäristön muokkaamiseen meille edulliseksi. Internetin verkko-yhteisöjä sekä muita informaatioajan mahdollisuuksia on hyödynnettävä tämän hallinnonaloja yhdenmukaisesti läpileikkaavan sekä suurelle yleisölle suunnatun strategisen viestin perille saamiseksi. Jokainen YETT -viranomainen on tässä tapauksessa strateginen viestijä ja sisäisenä kohderyhmänä yhtä tärkeä kuin ulkoinenkin.

Mikäli organisaatioiden tärkeimmät toimijat eivät tiedä oikeaa suuntaa ja tavoitetilaa toimillemme, kuinka luulemme sen välittyvän suurelle yleisöllekään halutussa muodossa? Strateginen viestintä on otettava samalla osaksi operaatioiden suunnittelua heti yhteisen tilannearvion alkumetreiltä, jolloin emme rakenna mediaoperaatioitamme varsinaisen fyysisen tapahtuman tai vaikuttamisen jälkeen, vaan teemme mahdolliseksi molempien yhteisvaikutuksen saavuttamisen.

6.4 Kansallisesti määritetty tavoitetaso kriisinhallintaoperaatioihin osallistumiselle

Vaikkakin kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan mukaiset operaatiot toimeenpannaan lähes aina monikansallisessa ympäristössä YK:n, EU:n, Naton tai esimerkiksi Afrikan Unionin aloittamin toimenpitein, tapahtuu lopullinen päätös osallistumisesta kuitenkin aina kansallisin ehdoin ja päätöksentekomenetelmin. Operaatiot eivät käynnisty ilman kansallisia päätöksiä joukkojen tai asiantuntijoiden lähettämisestä kriisialueelle. Jokaisella valtiolla on omat mekanisminsa sen saavuttamiseen lainsäädännöllisten ja jopa perustuslaillisten rajoitusten vallitessa. Reunaehdot asetetaan kansallisten poliittisten tavoitteiden ja käytettävissä olevien suorituskykyjen välisissä puitteissa, mutta miten aikakriittisessä tilanteessa varmistetaan edellä mainittujen tekijöiden oikeanlainen tasapaino?

Päätöksentekomekanismi tulee olla jokaisella kerralla samanlainen sekä kriittiset avainryhmät mukaan jo ennakkosuunnitteluvaiheessa mukaan sitouttava. Tilanteiden ei pitäisi tulla yllätyksenä, vaan kansallisten tavoitteiden sopivuus kulloiseenkin tapaukseen tai pyyntöön monikansalliseen operaatioon osallistumisesta tulisi olla selkeästi etukäteen mietittynä kokonaisuun puolustuksen tavoitteita tukevaksi. Tavoitteen tulee sisältää muutakin kuin leikkisän lukusarjan ”1000 miestä, 100 miljoonaa euroa ja 10 operaatiota”, sillä edellä mainittu ei ole tavoite vaan varma keino päämäärättömään resurssien ylitykseen. Kansallinen etumme tulee entistä voimallisemmin olla toimintaa määräävä tekijä.

Selkeiden kansallisten sotilas- ja siviilialojen suorituskykyjen kehittämiseen, kotimaan kansallisen varautumisen kohentumiseen sekä taloudellisiin raameihin sidotut päämäärät, jotka luonnollisesti ovat ylimmän valtionjohdon hyväksymät, ovat omiaan myös edesauttamaan poliittisten päätöksentekijöiden toimintaa kansainvälisen kriisin ollessa käsillä. Mikäli tavoitetasoille saadaan laajempikin parlamentaarinen hyväksyntä, kuten Suomessa usein on tapana ollut, on myös seuraavan hallituksen helpompi sitoutua käynnissä oleviin operaatioihin eikä kansallisesti noloihin tai yllättäviin joukkojen poisvetoihin hallituksen vaihtuessa jouduta turvautumaan. Suomella olisi näin selkeä linja ja ennalta määritetty ambitiotaso, jota vaativimpiin, kalliimpiin, kaukaisempiin tai riskialttiimpiin operaatioihin ei osallistuttaisi. Ainakin riskit olisivat paremmin tiedostettuina sekä poliittisille päättäjille

ratkaistaviksi esiteltävissä. Alustavia tavoitteita erilaisille osallistumisperiaatteille on hahmoteltu **liitteessä 1**.

Otettaessa sotilas- ja siviilikriisinhallinnan kokonaisuuteen Comprehensive Approach -periaatteiden mukaisesti humanitaarinen toiminta kansalaisjärjestöineen mukaan, voidaan hahmotella kansallisesti uudentyypistä lähestymistapaa myös kriisinhallintabudjetointiin. Siinä voitaisiin ensi kerran harkita sotilaallisten kriisinhallintaresurssien sekä kehitysapurahojen kokonaisvaltaista ja toisiaan paremmin tukevaa käyttöä. Mikäli esimerkiksi Pohjoismaiden kesken olisi mahdollista saavuttaa kyseiseen toimintaan suunnatuilla joukoilla ja resursseilla vastaavat käytännöt, saattaisi se merkittävästi edesauttaa toimien vaikuttavuutta, edistää päätöksentekokykyä sekä vahvistaa osallistujamaiden kansainvälistä painoarvoa yhteisrintamana.

Kyseessä olisi siten EU Battle Group -ajattelun laajentaminen Comprehensive Approach -hengessä koskemaan kokonaismaanpuolustuksellisia varautumistoimia, vaikka joukko ei olisikaan nykyisiä taisteluosastoja vastaavissa rotaatiovuoroissa. Samalla tulisi myös vailla sotilaallisia intohimoja tarkastella käytössä olevien sekä suunniteltujen resurssien tasapainoa sotilaallisten ja ei-sotilaallisten toimintojen osalta. Tämä pätee niin kansainväliseen kriisinhallintaan kuin kotimaan kokonaismaanpuolustukseen, joissa molemmissa taloudellisten, infrastruktuurin ja henkilöstöresurssien paino on voimakkaasti sotilaallisissa suorituskyvyissä. Tämä on toki luonnollista kalliin sotilasteknologian, alueelliseen puolustusjärjestelmäämme sekä puolustusvoimien suurten henkilöstömäärien takia, mutta avoimeen tarkasteluun lienee silti tarvetta.

Toimenpidesuositus: Määritetään selkeät ja yksiselitteiset kansalliset tavoitteet sekä ambitiotaso niin YK:n, EU:n kuin Natonkin puitteissa osallistuttaviin operaatioihin. Tavoitteiden tulee olla määritettynä yhteisen suunnitteluprosessin tuloksena keskeisimpien sotilas-, siviilikriisinhallinta- ja humanitaarisen toimijoiden osalta sekä sisällettävä kokonaismaanpuolustustamme tai kansallista varautumistamme tukevat osa-alueet, taloudelliset tekijät ja toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioivat kriteerit. Tavoitteenasettelun tuloksena on muodostettava samalla arvio osallistumisen riskitasosta, joukolle määritettävästä kansallisista rajoituksista mandaattiin sitoen, osallistumiseen sitoutumisen aikajänne exit -strategioineen sekä kansallinen informaatio suunnitelma.

7 YHDISTELMÄ JA PÄÄTÄNTÄ

7.1 Yhteenveto

Suomen kansallinen kokonaismaanpuolustuksen malli syntyi tarpeesta yhdistää pienen maan rajalliset resurssit kohti yhteistä päämäärää, välttää päällekkäisiä toimintoja sekä määrittää toiminta- ajatuksen tasolla kansallinen vastauksemme moninaisiin uhkiin vastaamiseksi. Historia, geopolitiikka, maailmanpoliittinen tilanne sekä talouden kulloinenkin tila on muovannut kansallisen varautumisemme mallia vallitsevan tilanteen mukaisesti.

Samankaltaisesti Comprehensive Approach -toimintatapana on syntynyt historian kuluessa aina uudelleen tilanteeseen sopeutuen. Jo antiikin sotahistorioitsijat Sun Zuta myöten ymmärsivät sotilaallisten, poliittisten, informaatio- ja taloudellisten yhteisvaikutusten merkityksen kansakunnan voimavarana sekä säilymisen ehtona. Ainostaan sotilaallisen voiman käytöllä ei ollut silloin eikä ole tällä hetkelläkään mahdollista saavuttaa pysyvää ratkaisua kriisitilanteeseen. Osa-alueiden painotukset ovat vaihdelleet vuosien saatossa, ja vaikkakin sotilaallisten tekijöiden merkittävyys korostui kylmän sodan aikaisessa varustelukilvassa, ovat modernit kriisit jälleen osoittaneet ei-sotilaallisten keinojen painoarvon.

Muuttuneen maailmanjärjestyksen, talouden globalisaation sekä ennen kaikkea informaatioteknologian kehitys on haastanut sekä kansallisvaltioiden että yksittäisten monikansallisten turvallisuusjärjestelyiden mahdollisuudet vastata perinteiset rajat ylittäviin, ns. uusiin uhkiin. Comprehensive Approach on syntynyt siten Suomen kokonaismaanpuolustuksen kaltaisen tilanteen mukaisesta tarpeesta keskinäisen työnjaon sopimiseen sekä voimavarojen yhdistämiseen yhteistä uhkaa vastaan, olipa se sitten terrorismi, luonnonkatastrofi, pandemia tai sortuvan valtion aiheuttamat seurannaisvaikutukset.

Suomen kokonaismaanpuolustuksessa on tähän saakka ainakin käsitteellisellä tasolla ollut pääosin kyse kansallisten resurssien käytettävyydestä, omien kansalaistemme elinmahdollisuuksien turvaamisesta sekä valtiojohdon päätöksentekokyvyn säilyttämisestä kaikissa turvallisuustilanteissa. Kansainvälisen ulottuvuuden tuomien haasteiden ja mahdollisuuksien kartoittaminen on vielä alkutekijöissään. Tämä diplomityö on pyrkinyt edellä mainittujen

alkutekijöiden lähteille ensinnäkin tunnistamalla sitä teoreettista viitekehystä, jonka puitteissa yhteiset ymmärrykset turvallisuusajattelussa muovautuvat.

Turvallisuus on ainoastaan yksilötasolla tunnetila, jota ympäröivä yhteiskuntajärjestys pyrkii vahvistamaan sekä ulko- että turvallisuuspolitiikan keinoin. Tässä toimijakentässä sekä kansallisilla että kansainvälisillä toimijoilla on oma agendansa, jotka on tunnistettava ja tiedostettava omien kansallisen toimintaedellytystemme kasvattamiseksi. Kuten tämä työ on pyrkinyt osoittamaan, on Suomella erinomaiset lähtökohdat monikansallisen osaamis-
pääoman hyödyntämiseen oman kokonaismaanpuolustuksen suorituskyykyjen sekä kansallisen varautumisemme kehittämiseksi vastaamaan 2000-luvun informaatioajan haasteisiin. Vastavuoroisesti Comprehensive Approach -kytkennät tarjoavat mahdollisuuden rakentavaan diskurssiin oman kansallisen puolustuksen ytimessä olevien ismien ja syvärakenteiden haastamiseksi.

Samoin kuin kokonaismaanpuolustus, myös Comprehensive Approach on tunnistettava ajattelutavaksi sekä eri toimintoja integroivaksi toimintaperiaatteiksi, ei prosessimaiseksi sarjaksi temppuja tai tekniikkaa, jotka takaavat onnistumisen voiton kaavan kriisin sattuesssa. Oman kokonaismaanpuolustuksemme kantavana ajatuksena on ollut liittää viranomaiset, elinkeinoelämä ja omat kansalaisjärjestöt verkostomaiseksi kokonaisuudeksi, jossa voimavarat on suunnattu mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti sekä kustannustehokkaasti vastaamaan turvallisuushaasteiden moninaista kenttää. On luontevaa laajentaa tätä omien elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen tähtäävää toimintaperiaatetta yhä paremmin kansainvälistymisen mahdollisuudet huomioivaksi kokonaisuudeksi, joka samalla palvelee yhä asianmukaisemmin myös asetettuja poliittisia tavoitteita. Samanaikaisesti keskittymällä elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian toimeenpanon edellytyksiin sekä ottamalla huomioon uuden informaatioteknologian tarjoamat mahdollisuudet voidaan saavuttaa todellista ja arvioitavissa olevaa vaikuttavuutta.

7.2 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Comprehensive Approach -lähestymistapa kansainvälisenä suuntauksena aiheuttaa Suomen kokonaismaanpuolustuksen kansainväliselle ulottuvuudelle merkittävää normatiivista pai-

netta. Yhdenmukaistava paine on kuitenkin nähtävä ensisijaisesti mahdollisuutena oman kansallisen varautumisemme sekä kansainvälisen toiminnan mallien kehittämiseen. Voimakasta tai radikaalia tarvetta muutokseen ei ole, sillä kokonaismaanpuolustuksemme malli sekä Comprehensive Approach -lähestymistapa saavat lähtökohtansa samoista perusteista eli tarpeesta yhdistää mahdollisimman tehokkaasti kaikki käytettävissä olevat resurssit yhtenevän päämäärän saavuttamiseksi. Molemmat suuntaukset tulee nähdä ennen kaikkea ajattelutavan, ei teknisen toteutuksen tai prosessin näkökulmasta tilanteeseen, jossa pelkästään sotilaallisin keinoin ei ole mahdollista saavuttaa annettuja tavoitteita.

Merkittävimmät kokonaismaanpuolustuksemme kansainvälisen ulottuvuuden kehittämis-kohteet voidaan jaotella seuraavasti:

- i) **Kansallista kokonaismaanpuolustuksen suorituskykyä kehittävät**, joissa oman kokonaismaanpuolustuksemme sekä varautumisemme innovatiivisia ratkaisuja aktiivisesti kansainvälisiin yhteyksiin esille tuomalla voimme kehittää omia järjestelmiämme sekä edistää kotimaisen varautumisen kannalta kriittistä teknologista osaamista. Kansainvälinen meritilannekuvayhteistyö toimii tästä hyvänä esimerkkinä.
- ii) **Kansallista kokonaismaanpuolustuksen diskurssia kehittävät**, jossa Comprehensive Approach -lähestymistapaa hyväksi käyttämällä on mahdollista integroida kansainvälistä toimintaa yhä kiinteämmäksi osaksi kansallista kokonaismaanpuolustuksen ajattelutapaa. Edellä mainittuun kategoriaan kuuluvat muun muassa
 - (1) tarve yhdistää sotilaallisen kriisinhallinnan, humanitaarisen toiminnan, kehitysavun sekä diplomatian päämäärät kokonaisvaltaisen doktriinin ohjaamana sekä pitäytyä edellä mainituissa päämäärissä oman kansallisen edun lähtökohdista
 - (2) kansainvälisten järjestöjen toiminta-ideologioiden perusteiden muutos uusien uhkakuvien sekä turvallisuusympäristön muutoksessa
 - (3) kansainvälisen kriisinhallinnan luonteen muutos yhä vaativammaksi, kustannuksiltaan kohoaviksi sekä kansallista varautumistamme kehittäväksi
 - (4) sotilaallisten sekä ei-sotilaallisten toimijoiden kiinteämmän ja ennakkoluulottoman yhteistyön tarve, joka ei toteudu ilman yhteistä koulutusta, ylimmän johdon sitoutumista sekä pitkän tähtäimen yhteistä suunnittelua.

iii) **Kokonaismaanpuolustuksen toimintaperiaatteita kehittävät**, joissa omaksumalla Comprehensive Approach -toimintamalleja on mahdollista tehostaa kansallista varautumistamme tilanteessa, josta selviäminen YETT-strategian mukainen normaaliolojen häiriötilanne tai kriisiajan poikkeusolo edellyttää tavanomaisesta poikkeavia resursseja. Tähän kuuluvat muun muassa seuraavat:

- (1) Poikkihallinnollisen sekä kaikkien YETT-strategian mukaisten toimijoiden ennalta toteuttama yhteinen tilanteenarvio.
- (2) Yhteiset päämäärät koordinoiva ja rinnakkainen suunnitteluprosessi, jossa keskinäiseen tiedonvaihtoon pyritään toimintojen (turvallisuus, talous, humanitaarinen apu, yhteiskunnan jälleenrakennus jne.), ei organisaatorakenteiden tai hierarkioiden ehdoilla. Sotilaallisia suunnitteluresursseja sekä kykyä hyödyntämällä on mahdollista tukea tämän päämäärän saavuttamista.
- (3) Keskinäistä tilannetietoisuutta edistävät teknologiaratkaisut, jotka edistävät analysoidun tiedon keräämistä datamassasta, reaaliaikaista suunnittelutietojen ja tuotteiden vaihtoa sekä tiedon visualisointia mahdollisimman ymmärrettävässä muodossa.
- (4) Lähialueen valtioiden yhteisten päämäärien hyödyntäminen, joista erityisesti pohjoismaisen yhteistyön pohjalta kehitettävä varautumisen, logistiikan sekä huollollisen valmiuden koordinaatiota tulisi kasvattaa

7.3 Tutkimustyön kritiikki

Tässä tutkimustyössä on tutkimustehtävän mukaisesti analysoitu Comprehensive Approach -lähestymistavan vaikutuksia ja mahdollisuuksia kotimaamme kokonaismaanpuolustuksemme kansainvälisen ulottuvuuden kehittämiseen. Ensimmäisessä asialuvussa johdannon jälkeen rakennettiin tutkimuksen teoreettinen viitekehys konstruktivismiin ja tutkimusongelmaan sitoen. Ensimmäistä lukua olisi kenties voinut syventää useampien teorioiden käsitteilyllä. Toisaalta yleistä eri teorioiden esittelyä tutkija ei katsonut hedelmälliseksi valitun tutkimuksellisen rajauksen johdosta. Valittu konstruktivismin teoria voidaan aina myös kyseenalaistaa osin epätäydellisenä sekä moniselitteisyytensä, että kattavuutensa osalta. Kuten aiemmin on mainittu, teorialat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan antavat ainoastaan

mahdollisuuden tarkastella käsiteltävää asiaa toiselta näkökannalta. Teorioissa ei ole olemassa absoluuttista totuutta, joka kykenisi yleispätevään selitysmalliin kaikissa tilanteissa, sillä kukin teoria on myös oman aikakautensa näköinen sekä ajankohtaisuudeltaan että selitysvoimaltaan.

Tutkimustyön kolmannessa sekä neljännessä luvuissa pyrittiin teoreettinen viitekehys huomioiden sekä johtopäätöksiä olennaisimmista näkökohdista tehden käsittelemään kattavasti sekä kansainvälinen että kansallinen toimintaympäristö. Luvut loivat perustaa viiden luvun Comprehensive Approach -lähestymistavan geneerisen mallin ja toimintafilosofian kuvaamiselle. Eri kansainvälisten toimijoiden tutkimuksessa perspektiiviä olisi voinut laajentaa koskemaan esimerkiksi maailmanpankkia (IMF), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöä (ETYJ) tai vaikkapa Maailman kauppajärjestöä (WTO). Tutkimuksellisen lisäarvon saavuttaminen suhteessa työn sivumäärän kasvuun sekä toimintaperiaatteiden vähäsiin eroihin nähden ei puoltanut tarkastelun laajentamista.

Kuudenteen ja viimeiseen varsinaiseen asialukuun on sisällytetty keskeisimmät johtopäätökset ja toimenpidesuositukset. Luku ei sinällään sisällä mitään uutta tietoa, jota ei olisi löydettävissä aiemmista tutkimustyön luvuista, vaan tarkoituksena oli koota tiiviiseen muotoon olennaisimmat havainnot. Selkeiden toimenpidesuositusten muotoilu johtopäätösten yhteydessä on haastavaa, jotta tutkimuksellinen ote ei käänny ohjesääntömäiseksi. Edellä mainitun johdosta toimenpidesuositukset pyrittiin pitämään kohtuullisen yleisellä tasolla (policy recommendations), jolloin yksityiskohtiin menevä tarkastelu jää mahdollisten jatkotutkimusten varaan.

8 EPILOGI

Vuosi 2020:

2020-luvulle tultaessa kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin pohjalta integroitavat niin kansalliset kuin kansainväliset voimavarat muodostavat keskeisen osan Suomen kansallista ratkaisua poikkeusoloihin varautumiseen. Koko Euroopan Unionin laajuudelta sovittu työnjako, keskinäinen avunantovelvoite, suunnitteluyhteistyö sekä yhteinen teknologinen kehitystyö sekä sotilaallisten että ei-sotilaallisten suorituskykyjen osalta ovat mah-

dollistaneet kansallisesti tärkeiden järjestelmiemme kehitystyön, turvanneet vientimarkkinat sekä edistäneet varautumista kaikilla tasoilla.

Poikkihallinnollinen kansainvälisen toiminnan strategia määrittelee osallistumisemme tason ja laajuuden kansainväliseen kriisinhallintatyöhön, jossa kehitysavun, kriisinhallinnan sekä humanitaarisen toiminnan päämäärät tukevat toinen toisiaan. Strategia on käyttökelpoinen väline poliittisille päättäjille kansallisen etumme määrittelemiseksi aikakriittisten kriisitilanteiden varalta sekä keskinäisen solidaarisuuden osoittamiseksi muille EU-maille. Kansainvälisen toiminnan strategioiden koordinointi Pohjoismaiden kesken on kasvattanut edelleen toiminnan tehokkuutta ja myös Suomen painoarvoa niin EU:n, YK:n kuin Naton piirissä. Tästä hyvänä osoituksena oli Suomen onnistunut toiminta YK:n turvallisuusneuvostossa vuosikymmen puolimaissa. Jatkossa Pohjoismaat asettavat yhteisen edustajan vastaaviin foorumeihin.

Suomi on edelläkävijä mainittujen tavoitteiden yhdistämiseen kykenevien kriisinhallintaosastojen kouluttamisessa. Nämä niin kutsutut YETT -erikoistoimintaosastot toimivat operaatioalueella siviilijohdossa ja muodostavat kansallisen varautumisemme nopean toiminnan ydinjoukon, jonka ympärille resursseja laajennetaan moduuliperiaatteella tarpeen mukaan. Joukon suorituskykyä tukevat teknologiset innovaatiot, erityisesti informaatioteknologiassa, sekä strateginen viestintä, jotka yhdessä ovat taanneet kansallisen tuen ulkomaisille operaatioille. Myös yhä haastavamman operaatioympäristön aiheuttamat henkilöstötappiot on kyetty pitämään siedettävänä, sillä operaatioympäristön haastavuus on otettu huomioon suhteessa lähetettävän joukon suorituskykyyn.

Kokonaismaanpuolustuksen mallimme kriisivarautumisessa on uudelle vuosikymmenelle tultaessa edelleen keskeinen osa puolustuskykymme uskottavuutta, joka on taannut valtiomme ylimmälle johdolle niin tarvittavan liikkumatilan päätöksille kuin riittävän suorituskyvynkin kaikissa yhteiskuntaamme uhkaavissa poikkeusoloissa sekä normaaliolojen häiriötilanteissa. Kansainvälisen ulottuvuuden kehittymisen avulla kokonaismaanpuolustuksemme perusta on kyetty säilyttämään kansallisena. Kokonaismaanpuolustuksemme ydin on edelleen vuonna 2020 suomalainen.

LÄHTEET

“A Secure Europe in a Better World”. European Security Strategy (2003).

“A Whole-of-Government Approach To Prevent, Resolve, and Transform Conflict”, U.S Department of State (2006), <http://www.state.gov/s/crs>. Viitattu 18.3.2009.

Bashall, J 2009: Luento 4.–8.5.2009 YEK 54:n komentajuusopintojaksolla. Prikaatikenraali, UK Army.

Burr, Vivien 2003: Social constructionism. Toinen painos.: London.

Buzan, Barry, Wæver, Ole ja deWilde, Jaap 1998: Security - A New Framework for Analysis. Lynne Rienner: London.

Coglianesi, Cary 2000: Globalization and the Design of International Institutions. Teoksessa Nye, Joseph 2000 (toim.): Governance in a Globalizing World. Brookings Institution Press: Washington, DC.

Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities of Co-operation in Crisis Prevention and Management”, Seminar Working Paper, Helsinki, 2008.

Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and Humanitarian Imperative, KAIPTC Monograph No.4 (2006)

de Hoop Scheffer, Jaap 2007: Managing Global Security at Risk.
<http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070907a.html>. Viitattu 29.11.2008.

Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Political-Military Group draft document (November 2005) sekä “Proposal for "A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led Operations at Theatre Level.", European Union Military Staff, Brussels, 3.3.2009.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto 11/ 2007.

Erkkilä, Tero, Tiilikainen, Teija (toim.) 2008: Avain EU- käsitteisiin. Viides painos.

Eskola, Jari, Suoranta, Juha 2000: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino: Tampere.

Etelä-Suomen Sanomat. <https://www.ess.fi/?article=235975>.

EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration. Adopted by the European Council (17-18 June 2004). <http://ue.eu.int/uedocs//EU-UN.pdf>. Viitattu 8.10.2008.

Floyd, Rita 2007: Human Security and the Copenhagen School’s Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move. Human Security Journal, Volume 5, Winter 2007.

Giegereich, Bastian 2008: European Military Crisis Management – Connecting Ambition and Reality. International Security Studies (ISS), Adelphi Paper 397.

Graeger, Nina 2008: NATO, New Threats and Norwegian Security and Defence Policy. Luento 18.11.2008 Nordic Security -seminaarissa.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula 2003: Tutki ja kirjoita. 6.9.painos: Helsinki.

Joenniemi, Pertti 2008: Implications of the Changing Conceptualizations of Security within the European Union.

Luento 18.11.2008 Nordic Security -seminaarissa.

Kaskeala, Juhani 2009: Puhe 14.1.2009. <http://www.mil.fi/puolustusvoimainkomentaja/4760.dsp>.

Kenneth Walz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company 1979

Kenttäohjesääntö Yleinen osa (2008)

Kilcullen, David J. 2007: New Paradigms for 21st Century Conflicts. eJournal USA.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/kilcullen.htm>.

Kokonaismaanpuolustuksen Yhteensovittamisen Strategia 2007, Puolustusministeriö.

Buzan Barry (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold- War Era*, Harvester Wheatsheaf, London.

Limnell, Jarno, Raitasalo, Jyri: Selonteko 2009 – Turvallisuuden uudelleenarviointia. MpKK:n strategian laitoksen julkaisusarja 4: työpapereita nro 29: Helsinki.

Mero, Tuomo (2005) Global Dangers and Future Threats. Esiupseerikurssin tutkielma.

MNE: The Comprehensive Approach Framework concept

Multinational Experiment5: "Background reading for Comprehensive Approach seminar, Helsinki, June 2008."

Mutimer,"Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies" teoksessa "Contemporary Security and Strategy". Toinen painos.

NATO Riga & Bucharest Summit Declarations 2008. <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

Nato Handbook 2006: Brussels.

Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy, Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers, Oslo, 9.2.2009.

Obama, Barack 2009: Inaugural address. http://www.yle.fi/tv uutiset/uutiset/upics/obama_virkaanastujaispuhe.pdf.

Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen ohjelma 19.4.2007.
<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.

Parmes, Rauli (toim.) 2007: Varautumisen käsikirja. Tietosanoma.

Pekka Riipinen "Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta", PLM TPAK sihteeristö, 4.7.2008.

Pölhö, A. 2009: Luento 12.5.2009 YEK 54:lle strategian opintomatalla Naton päämajassa.

Prevention and Management. Working Paper for Helsinki CAS seminar, 17 Jun 2008.

Proposal for "A Military Perspective on a Comprehensive Approach for EU-led Operations at Theatre Level.", European Union Military Staff, Brussels, 3.3.2009.

Puolustusvoimien vuosiraportti 2007.
http://www.mil.fi/perustietoa/toiminnantuloksellisuus/pdf/Vuosiraportti_2007.pdf.

Ravanti, J. 2009: Haastattelu 2.3.2009. Komkapt, sektori johtaja, MSA-hankkeen projektipäällikkö, Merivoimien Esikunta, Johtamisjärjestelmäosasto, 2.3.2009. Haastattelija kaplt Tuomo Mero.

Ries, Tomas 2008: The Emerging Security Environment and the Use of Military Force. Luento 17.11.2008 Nordic Security -seminaarissa.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna 2006: KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>. Viitattu 11.08.2008.

Schia, Niels Nagelhus, Ulriksen, Ståle: Multidimensional and Integrated Peace Operations. NUPI Working Paper 728. http://english.nupi.no/publikasjoner/notater/2007/multidimensional_and_integrated_peace_operations_a_discussion_paper_for_mne5.

Sirén, Torsti 2007: Poissulkevat identiteettikäsitykset ja suvaitsemattomuus vakaan kehityksen uhkana -- Yhteiskuntateoreettinen näkökulma. Teoksessa Uudet Uhkat?, MPKK:n strategian laitoksen julkaisusarja 2 nro 37, toim. Mika Kerttunen, Helsinki 2007.

Sisäisen Turvallisuuden Ohjelma. ”Turvallinen elämä jokaiselle” Sisäasianministeriö 2008.

Sivonen, P, Heikka, H. (toim.) 2007: Kansainvälisen järjestelmän toiminnan ennakkointia vuoteen 2030.

Stålhammar, Timo 2008: Luennot 25.–31.8.2008 MPKK:n kokonaismaanpuolustuksen harjoituksessa. Komentaja, Pääesikunnan suunnitteluosasto.

Stubb, Alexander 2009: Puhe 16.4.2009.
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=162025&nodeId=32278>.

Suomen Atlanttiseura 2009: Paneelikeskustelu 17.4.2009, Vanha Ylioppilastalo.

The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5 (Draft Working Paper), Version 0.11, 18 Sep 2007

The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5, U.S. Joint Forces Command Joint Concept Development & Experimentation, 3/2008.

The Joint Operating Environment: Challenges and Implications for the Future Joint Force, US Joint Forces Command, Suffolk, VA, Nov 2008.

Turvallisesti tulevaisuuteen – Puolustusministeriön strategia 2025 (2005).

Turvallisuuspoliittisen seurantaryhmän raportti 08/2008.

Ulkoasianministeriön Strategia: ”Suomen Etu—Globaali Vastuu”.

UN Peacekeeping Overview. Excerpts from the Report of the Secretary-General

United Kingdom, Austria and Finland non-Paper, ”Enhancing EU Civil- Military Coordination, (2005)

Valtioneuvosto 2006: Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006.

Väyrynen Raimo ja Forsberg, Thomas 2008: Luennot 17.–18.11.2008 MPKK:n Nordic Security -seminaarissa.

Visuri, Pekka 1997: Turvallisuuspolitiikka ja strategia: Juva.

Weir, Erin A. 2006: Conflict and Compromise. UN Integrated Missions and Humanitarian Imperative. Kofi Annan International Peace Keeping Training Centre Monograph N:o 4, 2006.

Wells, Gordon M. 1991: No more Vietnams: CORDS as a Model for Counterinsurgency Campaign Design.

Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Relations. Cambridge University Press: New York.

Yhdistyneet Kansakunnat (YK) ja Turvallisuuspolitiikka. <http://formin.finland.fi>. Viitattu 18.3.2009.

LYHENTEET JA MÄÄRITELMÄT

- **EBAO – Effect-Based Approach to Operations**
 - vaikutusperusteinen operatiivinen ajattelu
- **ESDP – European Security and Defence Policy**
 - EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
- **EU BG – EU Battle Group**
 - EU:n taisteluosasto
- **ISAF – International Stabilization and Assistance Force (Afganistan)**
 - Naton operaatio Afganistanissa
- **JFCOM – Joint Forces Command**
 - Yhdysvaltojen puolustushaarojen johtoesikunta
- **Mandaatti**
 - Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma, joka oikeuttaa kansainvälisen yhteisön kollektiivisiin toimenpiteisiin kriisitilanteen ratkaisemiseksi. Sisältää eriasteisia oikeuksia voimankäyttöön.
- **MNE – Multinational Experimentation**
 - Monikansallinen suorituskykyjen kehittämis- ja kokeilutoimintojen sarja
- **NATO ACT – Nato Allied Command Transformation.**
 - Naton muutosjohtamiseen ja tarvittavien uusien suorituskykyjen luomiseen keskittyvä esikunta
- **NATO ACO – Nato Allied Command Operations**
 - Naton operaatioiden toimeenpanoon ja johtamiseen keskittyvä esikunta
- **NATO NRF- Nato Response Force**
 - Naton nopean toiminnan joukot

COMPREHENSIVE APPROACH, KONSTRUKTIVISMI JA KANSAINVÄLISET TOIMIJAT

Konstruktivismi/ Peruskysymykset	NATO	EU	YK	WHOLE OF GOV (kansalliset)
Comprehensive Approach (CA) taustavaikuttimet	<ul style="list-style-type: none"> - Turvallisuusparadigman muutos - Transformaation väline - Turvallistaminen interventio politiikan legitimoinnin keinona - CA-”standardointi” omista lähtökohdista 	<ul style="list-style-type: none"> - Kollektiivisen identiteetin vahvistaminen Unionin sisäistä lähtökohdista - Vaikutusvallan lisääminen kv-ympäristössä - Ei-sotilaallisten suorituskykyjen tehokkaampi käyttö 	<ul style="list-style-type: none"> - Omien alajärjestöjen toiminnan yhdenmukaistaminen ja byrokratian vähentäminen - Tehokkuuden lisääminen sekä päällekkäisyyksien välttäminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kansallisten etujen ajaminen - Suvereniteetin säilyttäminen kansallisesti tärkeillä alueilla
Kollektiivisen Identiteetin rakenteiden perusta (Wendt) turvallistamisen näkökulmasta	<u>Yhteiseksi koettu kohtalo</u> Kylmä sota → Uudet uhat sekä globaali rooli kriisinhallintaorganisaationa	<u>Samankaltaistuminen</u> <u>Keskinäisriippuvuus</u> Uusien uhkien turvallistamiskehityksen estäminen	<u>Yhteiseksi koettu kohtalo</u> <u>Keskinäisriippuvuus</u> Alaorganisaatioiden, sotilas- sekä humanitaaristen parempi yhteistoimintakyky	<u>Itsehillintä</u> Kansallisten etujen ajaminen tuotannon tekijöiden globalisoituessa
Mahdollisuudet Suomelle	<ul style="list-style-type: none"> * Viranomaisyhteistyöhön perustuvien kansallisten tekniikoiden vienti ja kehitys * Transatlanttisen suhteen ja Nato-option ylläpitäminen * CA-yhteistoiminnalla osoitetaan kansallisessa diskurssissa Naton roolin muutos * Oman SA- keihäänkärki” - joukkojen suorituskykyjen kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> * EU solidaarisuuslausekkeen toimeenpanon väline avunsaamiseksi ja antamiseksi muille * Siviilikriisinhallinnan sekä siviili-sotilas yhteistyön osamisen esilletuonti ”alemman intensiteetin” operaatioissa → kansallisesti hyväksyttävämpiä 	<ul style="list-style-type: none"> * Muihin kuin aktiivisiin taisteluoperaatioihin osallistuminen (jälleenrakennus, humanitaarinen apu jne.), kokonaisvaltaisen KRIHA-strategian ”testaus” * CA periaatteiden edistäminen → turvaneuvostoon 2012-13/kansallinen etu 	<ul style="list-style-type: none"> * Viitekehys syventyvälle kahdenväliselle tai pohjoismaiselle yhteistyölle → kustannussäästöt * Kansallisten intressien edistäminen → puolustusmateriaaliyhteistyö, varautuminen * Turvallisuuspoliittinen ”Signaali” ja osoitus potentiaalista
Haasteet Suomelle	<ul style="list-style-type: none"> - Standardeihin sitoutumisen kustannukset sekä ”poliittiset riskit” leimautumisesta osaksi Naton pyrkimyksiä - Sotilaallisten suorituskykyjen ylikorostuminen siviilikriisinhallinnan kustannuksella 	<ul style="list-style-type: none"> - Sitoutuminen EU:n kansainvälisen kriisinhallintaan ilman kansalliseen puolustukseen saavutettavia etuja → Nato EU-jäsenmaiden kollektiivisen turvallisuuden organisaationa. EU solidaarisuuslauseke ”tyhjä kirjain” 	<ul style="list-style-type: none"> - Päätöksenteon hitaus ja toiminnan byrokraattisuus - Ns. 2-luokan operaatiot eivät kehitä kansallisia suorituskykyjä - Ideologia vs. todellisuus - Operaatioiden hidas aloitus sekä exit-strategioiden puuttuminen 	<ul style="list-style-type: none"> - Erilaiset lähtökohdat ja/tai intressit → voidaanko luottaa kriisitilanteessa? - Yhteistyön vähäisyys/puuttuminen Venäjän kanssa → eristääkö?